

上海自貿區開放程度之初探—以銀行業為例

吳孟洲、劉盈君

去(2013)年8月,中國國務院正式批准設立中國(上海)自由貿易試驗區(下稱上海自貿區),而上海自貿區也在同年9月29日掛牌運作。與一般的保稅區、加工出口區相較,上海自由貿易區在開放的程度、規模以及對中國未來的影響上,具有深遠的意義。上海自貿區包括四大區域,分別是:洋山保稅港區、外高橋保稅區、外高橋保稅物流園區以及上海浦東機場綜合保稅區。上海自貿區將以外高橋保稅區為核心,輔之以機場保稅區和洋山港臨港新城,成為中國經濟新的試金石,並將大力推動上海的金融、貿易、航運中心之建設¹。

然而上海自貿區規劃面積僅僅 28.78 平方公里,如何成為中國經濟的新試金石,甚至成為帶動經濟的引擎?根據中國國務院於 2013 年 9 月 18 日頒發的「中國(上海)自由貿易試驗區總體方案」(以下簡稱方案),上海自貿區將擴大投資領域開放,同時將擴大服務業開放。此外,上海自貿區將開放人民幣資本項目,建構離岸金融中心,同時實現貿易領域監管模式的創新與推動外貿物流的發展。中國政府對自貿區的定位並非傳統意義上以放鬆進出口貿易關稅監管為重點的保稅區類型。上海自貿區被視為中國的試金石,以試行未來可以在其國內其他地區乃至全國範圍推廣的突破性經濟改革措施。由於得到總理李克強的大力支持,自貿區的重要性甚至可以與設立於三十多年前的深圳經濟特區相提並論²。

雖然目前上海自貿區已吸引許多中資、外資進駐,但實則上海自貿區運作的各項細部辦法仍未頒布施行,亦即上海自貿區對各產業進一步開放的規範還不明朗,因此上海自貿區是否確實有其宣稱的進入價值,仍不能太早肯定。為判斷上海自貿區的開放程度如何,本文將以金融部門為例,觀察中國在世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)下承諾開放的程度、其目前對金融產業的規範狀況,以之與上海自貿區金融部門的開放狀況相比,最終判斷目前上海自貿區是否更進一步開放了金融部門的管制,因而具有進入的價值。

¹ 大邦律師事務所,上海自貿區:中國改革開放的最新試驗田,萬律專題評論,2013 年第 3 期,2013 年 9 月 30 日,網址:<http://www.westlawchina.com/NewsLetter/view.php?id=61>(最後瀏覽日:2014 年 1 月 10 日)。

² 何侃;崔彥,上海自由貿易試驗區一拭目以,萬律專題評論,2013 年第 3 期,2013 年 10 月 25 日,網址:<http://www.westlawchina.com/NewsLetter/view.php?id=56>(最後瀏覽日:2014 年 1 月 10 日)。

中國於 WTO 服務貿易總協定下的特定承諾表（銀行與其他金融服務）³

由於本文係作為上海自貿區是否值得進駐之探討，欲觀察外資在中國金融服務業直接投資的現狀與面臨的障礙為何，應考慮服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）市場開放模式的第三種－商業據點呈現，故本文以下先針對中國承諾表金融服務部門在第三模式下所開放的服務及其在市場進入欄位所設置之條款、限制與條件作說明⁴。

中國承諾表在 7.B 對銀行及其他金融服務（Banking and Other Financial Services）的服務部門作承諾，開放部門有銀行服務、非銀行金融機構從事汽車消費融資業務、其他金融服務、證券服務四項。在第一項銀行服務部門底下列有六種服務（a）接收公眾存款和其他應付公眾資金；（b）所有類型的貸款、包括消費信貸、抵押信貸、商業交易的代理和融資；（c）金融租賃；（d）所有支付及匯款服務，包括信用卡、簽帳卡及轉帳卡、旅行支票及銀行匯票（包括進出口結算）；（e）擔保和承諾；（f）自行或代客外匯交易；在其他金融服務底下則列有（k）由其他金融服務之供給者所為之金融資訊提供與傳送、金融資訊處理及相關軟體；（l）就（a）至（k）所列所有活動進行諮詢、中介及其他輔助性之金融服務，包括信用查詢與分析、投資及投資組合之研究與諮詢，併購、公司重整與策略之諮詢。

中國並未對非銀行金融機構從事汽車消費信貸及其他金融服務作出市場進入的限制，但於銀行服務則在市場限制進入欄位下列有三類限制：（一）地理限制，外匯業務無限制，但外國僅能在中國特定的 25 個城市經營人民幣業務的服務⁵（二）客戶限制，外匯業務無客戶限制，但外國金融機構僅能向中國企業提供人民幣業務的服務（三）營業許可，滿足特定條件的外國金融機構才得在中國設立⁶。但中國承諾前兩項限制於入會後五年內完全消弭，營業許可亦僅保留審措施並於該項目下承諾入會後 5 年內移除所有非審慎措施之限制。於證券服務項目的市場限制進入欄位下，則載明欲設立合資公司的外國服務提供者及外國證券公司應具備的外資比例、股權等條件⁷。

³ WTO, Schedule of Specific Commitments, *The People's Republic of China*, GATS/SC/135, 33- 37 (Feb. 14, 2002).

⁴ 在 WTO 服務貿易的特定承諾表中定義了四種貿易的模式，包括：第一種模式跨國提供服務（cross-border supply, mode 1）、第二種模式國外消費（consumption abroad, mode 2）、第三種模式商業據點呈現（commercial presence, mode 3）、第四種模式自然人呈現（presence of natural person, mode 4）。

⁵ 特定地區包含：深圳、上海、大連、天津、廣州、青島、南京、武昌、濟南、福州、成都、重慶、昆明、珠海、北京、廈門、汕頭、寧波、瀋陽、西安。

⁶ 設獨資銀行條件為：申請前一年總資產超過 100 億美元；設銀行分行的條件為：前一年總資產超過 200 億美元；設中外合資銀行的條件為：前一年總資產超過 100 億美元。從事人民幣業務的資格：在中國營業 3 年，在申請前連續 2 年營利。

⁷ 允許外國機構設立合資公司，從事國內證券投資基金管理業務，外資比例不超過 49%。允許

中國國內法規對外資在金融服務部門投資的限制

中國的金融市場目前以銀行業為主⁸，在金融服務貿易中，雖然開放銀行業能有利於吸收資本、技術，然中國亦制定了眾多規範外資銀行的規定，其中外資金融機構的法律體系如人民幣業務管制相當嚴格。因此以下將介紹現行中國具體的金融投資規範，檢視其對外資在市場進入面可能產生的障礙，並討論其是否有達到中國提出承諾表的開放程度。

首先，與銀行服務部門有關的規範為國務院訂定「中華人民共和國外資銀行管理條例」及「外資銀行管理條例實施細則」，此條例廢除原本的「外資金融機構管理條例」，對外資銀行的設立與登記、業務範圍、監督管理、終止與清算和法律責任重新訂定規定，並取消外資銀行經營人民幣業務的地域和客戶限制⁹，然而欲於中國經營人民幣業務仍應具備特定條件，中國兌現了承諾表上的承諾但並非全面性開放¹⁰。

管理條例區分國內及國外銀行之對待，在從事業務時實施了不同的進入措施，國外銀行除了遵守國內銀行須符合的人民銀行法、商業銀行法、公司法等，亦應符合外商獨資銀行、中外合資銀行的股東或者擬設分行、代表處的外國銀行應該具備的條件¹¹，且中國人民銀行根據外資金融機構的業務範圍和審慎監管的需要，可以提高其註冊資本或者營運資金的最低限額，並規定其中的人民幣份額。管理條例中針對外資銀行營業許可的部分，除規定與承諾表相同數額之年末總資產的資本條件外，另要求外國投資者須在中國境內設立代表機構。本文認為其考量點在於國內銀行已受到當地監管機構的直接監管，比外資銀行更可以做好風險隔離，且僅有前一年總資產的要求可能產生投資者臨時湊足資產數額的弊病，因此基於兩者性質不同規範不同待遇，雖多了一個要求，仍難認對外資產生進入的障礙，銀行服務部門有達到中國承諾開放的程度。

目前中資和外資金融機構在不同領域分別享有不同程度的政策優勢和劣勢，中國對於開放的態度仍有保留，外資金融機構在市場進入方面受到較多限制。然

外國證券公司設立合資公司，外資比例不超過 1/3 合營公司可以（不通過中國中介）從事 A 股的承銷，B 股和 H 股、政府和公司債券的承銷和交易，以發起設立基金。

⁸ 參見昌奕呈，從外資銀行在中國的發展分析台資銀行之進入模式，國立政治大學國家發展研究所碩士論文，頁 32，2007 年。

⁹ 中華人民共和國外資金融機構管理條例，第 19 條：「外資金融機構經營人民幣業務的地域範圍和服務對象範圍，由中華人民銀行按照有關規定核定。」

¹⁰ 中華人民共和國外資銀行管理條例，第 34 條：「……業務範圍內的人民幣業務的，應當具備下列條件，並經國務院銀行業監督管理機構批准：（一）提出申請前在中華人民共和國境內開業 3 年以上（二）提出申請前 2 年連續盈利（三）國務院銀行業監督管理機構規定的其他審慎性條件。」

¹¹ 註冊資本最低限額為 3 億元人民幣等值的自由兌換貨幣。獨資財務公司、合資財務公司的註冊資本最低限額為 2 億元人民幣等值的自由兌換貨幣。註冊資本應當是實繳資本。外國銀行分行應當由其總行無償撥給不少於 1 億元人民幣等值的自由兌換貨幣的營運資金。

由於中國加入 WTO 提出的承諾表於金融服務業開放的程度不大，中國國內雖對於金融服務的進入規範眾多規定，但並未產生新的障礙，仍然有達到入會承諾之標準，惟值得注意的是，此乃因仍有許多金融服務未被納入中國 GATS 特定承諾表中。

目前上海自貿區開放狀況

(一) 投資管理體制改革

外商投資管理上的「負面清單¹²」模式是自貿區內已實行最具體與最重要的改革舉措。此模式下，外商投資企業的設立將適用和中資公司同樣的程序，除非該行業落入「負面清單」。負面清單涉及 18 個門類，細分為 1,069 個項目，一共涵蓋了 190 項具體管理措施。這一管理模式展現出中國外商投資管理體制從各類專案必經政府審批（事前申報許可）的模式，改為同等對待國內和外國投資者（負面清單內的行業除外）模式的一大轉變。

雖然在管制模式上已放寬，觀其內容卻並非如此。去年 9 月 29 日公佈的 2013 年版負面清單基本涵蓋了目前所有限制和禁止外商投資的門類（幾乎包括所有 2011 年版外商投資指導目錄中限制類和禁止類項目），僅在自貿區內新開放了一部分服務業部門。對於積極尋找新機會的外國投資者而言，自貿區的開放力度低於他們預期，只能期盼日後盡快減少負面清單上的項目。

(二) 報備制取代申報許可制

作為自貿區改革的核心舉措之一，在自貿區內設立負面清單以外行業的外商投資企業將從事先申報許可制轉變為對自貿區管理委員會的報備制。該措施輔以工商行政部門所放寬的認繳註冊資本金與實收資本門檻以及年檢要求，將會給外商投資企業節約大量時間和精力，並將減少其在與政府部門往來過程中的不確定性。然，對於從事需要行業管理部門特別批准和許可的領域（如電信與醫療）的外商投資企業，他們仍然需要在取得相關特別批准和許可後方可從事上述業務¹³。

(三) 擴大開放服務業

總體而言，自貿區並不歡迎製造業。方案對包含金融、文化等 18 個服務業類別（6 個主要投資領域）取消了市場進入限制與資質要求，向外國投資者開

¹² 上海市人民政府，中國（上海）自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2013 年），網址：<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai37036.html>（最後瀏覽日：2014 年 1 月 10 日）。

¹³ *Supra* note 2.

放了相關市場。但是，自貿區內的開放措施仍受到全國性法規的限制。另外，並非如某些對自貿區改革的報導所言，在短期內，上海自貿區不會頒布程度堪比香港或其他國外地區的自由市場政策¹⁴。

(四) 上海自貿區是否進一步開放金融（銀行）管制

首先本文觀察負面清單上的第 J 項金融部門，其普遍地包括了貨幣銀行服務、證券服務、期貨服務、人身保險服務、財產保險服務、再保險服務、保險經紀、保險代理、金融信託服務等項目，具體限制內容亦說明，上海自貿區將不開放投資銀行、財務公司、信託公司、貨幣經紀公司進駐，且投資證券公司也普遍有外資 49% 以下的持股限制。綜上，可見上海自貿區對於金融產業的限制還是相當地高。

中國國務院在 2013 年 12 月 21 日頒布了「國務院關於在中國（上海）自由貿易試驗區內暫時調整有關行政法規和國務院文件規定的行政審批或者准入特別管理措施的決定」¹⁵（以下簡稱國發 201351 號決定），該決定的內容可分為兩部分，第一部分是關於前述外商管理模式的調整，在文件的附件中以表格方式具體陳列出在中外合作經營企業法等法規及其相關細則，在負面清單之外的領域，暫時停止實施該項行政申報，改為報備管理；第二部分則是關於進一步開放服務業，然而查其內容，開放的業別並不多，包括船運業、徵信業、表演產業、娛樂場所產業、教育業、電信業、電子遊戲業等，未見任何金融相關產業在其中。並且，就本文前部分所找到可能對外資金融業有所限制的「中華人民共和國外資銀行管理條例」亦未見出現在國發 201351 號決定的附件所整理暫時調整放寬規定的法規當中。

接著針對銀行業的開放，由於上海自貿區的金融細則尚未發布，無法得知具體將如何運作，但本文觀察到中國人民銀行（下稱中國央行）與中國銀行業監督管理委員會（下稱中國銀監會），均發表聲明與意見表態支持上海自貿區的銀行與相關金融產業，其中「中國銀監會關於中國（上海）自由貿易試驗區銀行業監管有關問題的通知」¹⁶有數點支持有關外資與民資銀行之意見，例如：（一）支持外資銀行入區經營。允許符合條件的外資銀行在區內設立子行、分行、專營機構和中外合資銀行。允許區內外資銀行支行升格為分行。研究推進適當縮短區內外資銀行代表處升格為分行、以及外資銀行分行從事人民幣業務的年限要求。

¹⁴ *Supra* note 2.

¹⁵ 中國國務院，國務院關於在中國（上海）自由貿易試驗區內暫時調整有關行政法規和國務院文件規定的行政審批或者准入特別管理措施的決定，2014 年 1 月 6 日，網址：http://www.gov.cn/jzwgk/2014-01/06/content_2560455.htm（最後瀏覽日：2014 年 1 月 10 日）。

¹⁶ 中國銀監會，中國銀監會關於中國（上海）自由貿易試驗區銀行業監管有關問題的通知，2013 年 9 月 28 日，網址：http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docDOC_ReadView/02EBD0886E554B99BD6CB3860DF2F91E.html（最後瀏覽日：2014 年 1 月 10 日）。

(二) 支持民間資本進入區內銀行業。支持符合條件的民營資本在區內設立自擔風險的民營銀行、金融租賃公司和消費金融公司等金融機構。支持符合條件的民營資本參股與中、外資金融機構在區內設立中外合資銀行。(三) 簡化准入方式。將區內銀行分行級以下(不含分行)的機構、高管和部分業務准入事項由事前申報許可改為事後報備。設立區內銀行業准入事項綠色快速通道,建立准入事項限時辦理制度,提高准入效率。

綜上所述,上海自貿區由於負面清單涵蓋過廣,因此在銀行與其他金融服務業,仍存有與自貿區外相同的限制,且由於金融細則尚未完成頒訂,本文認為不宜逕認上海自貿區之金融改革能夠一步到位。然而,本文亦觀察到,一些在負面清單上出現的金融部門,卻在中國央行與中國銀監會的意見中被列為支持開放的部門,可見上海自貿區在銀行業與其他金融產業確實還有更進一步開放的空間。

結論

金融改革與開放在方案中被明確點出作為先導¹⁷,然而上海自貿區自 2013 年 9 月底掛牌營運至今還是有許多營運的細則尚未訂頒,因此投資人多還保持著觀望心態。從 WTO 的規範來看,中國已符合其承諾開放的程度,但這不代表中國對銀行業與整體服務貿易的開放程度高,反而是因為中國願意承諾開放的服務部門不多所致。

外界對於自貿區內開放金融體系的改革措施有很多期待。此方面改革將是一個通過循序漸進的逐步試行過程。方案提出了一系列金融改革目標,如人民幣資本項目可兌換以及利率市場化。然而目前眾多的改革目標尚處於政策階段,仍需等待政府機構頒布相應實施規定。同樣的,此次金融體系改革絕非無邊界自由化。自貿區內向區外境內的資本流動仍受到諸多現有外匯管理法規的限制。不同於其他針對外國投資者的優惠措施,金融體系改革旨在給予國內投資者更多好處與優惠。

上海自貿區有助於進行許多金融改革的試點,然而這些嘗試在區域內都還沒開始執行,外界便已開始畫下大餅,期盼上海自貿區的金融改革成功後,可以移植到中國全境。吾人可以從中國其他主管機關主動發布配合上海自貿區的意向,看出友善的改革環境與中國政府推行上海自貿區之決心,不過,在上海自貿區發布金融細則以及各產業的具體開放範疇以前,上海自貿區的進入價值還是無法彰顯。

¹⁷ 參中國(上海)自由貿易試驗區總體方案,詳見中國(上海)自由貿易試驗區門戶網站:
http://www.ystpa.gov.cn/WebViewPublic/item_page.aspx?newsid=635158957941988294&coltype=8
(最後瀏覽日:2014 年 1 月 10 日)。