

歐美跨大西洋貿易與投資夥伴協定(TTIP)－

金融服務監理合作之歐美立場概述

陳稚卿

歐盟與美國於今 (2014) 年 3 月 10 日至 14 日舉行 TTIP 第四回合談判，並定於今年夏季前在華盛頓舉行下一輪談判。雖然本次會後雙方均表示談判取得進展，但仍對於動物產品議題¹、投資者與國家爭端解決及金融服務監理等議題存在歧見。

自 2008 年金融風暴後，各國均相當關注金融監管法規議題，歐盟及美國在全球金融服務居於領導地位²，此二經濟體在 TTIP 談判中對於金融服務監管立場為何及其發展，對於未來全球金融服務市場亦將有相當程度影響，值得進而探討。本文分四部分：首先，簡介歐盟及美國金融服務監理合作現況；第二部分探討歐盟及美國在 TTIP 談判對金融服務監理所持立場；第三部分，透過歐盟官員發言及美國內部意見說明預測未來 TTIP 談判金融服務監理議題之發展方向；最後，作一結論。

簡介歐盟及美國金融服務監理合作現況

金融海嘯後，各主要經濟體皆有感於國內金融監理法規之不足紛紛進行改革，其改革內容除針對國內金融體系進行改制外，亦加強國際合作，預示了各主要國際組織在金融秩序重建的重要性。目前歐盟與美國金融服務監理之合作，除了雙方領導人、政府官員及監理機構官員間之非正式對話外，即係透過現有國際組織運行，主要包括：20 國集團 (Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors, 下稱 G20)、金融穩定委員會 (Financial Stability Board, FSB) 及巴塞爾銀行監理委員會 (Basel Committee for Banking Supervision, BCBS)，本文於下分別介紹之。

1. G20：G20 為一國際經濟合作論壇，成員由八國集團 (美國、日本、德國、法國、英國、義大利、加拿大和俄羅斯) 及其餘十二個重要經濟體 (歐盟、中國、巴西、印度、澳大利亞、墨西哥、韓國、土耳其、印尼、沙烏地阿拉伯、阿根廷

¹關於動物產品議題之進一步分析可參考：陳韻竹，歐美跨大西洋貿易與投資夥伴 (TTIP)－SPS 專章之歐美立場概述，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，154 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no154/4.pdf>。(最後瀏覽日：2014 年 4 月 25 日)

²根據美國央行數據顯示，跨大西洋兩岸五至六家大型銀行則控制八至九成的全球市場。

以及南非)組成。自 G20 成立以來,以一年一度的「財政部長及中央銀行行長會議」為其主要活動,國際貨幣基金組織(International Monetary Fund, IMF)與世界銀行(World Bank)亦列席該組織會議。2008 年金融海嘯對全球經濟造成嚴重衝擊,G20 會議層級因而提升為元首高峰會,就全球經濟復甦、金融監管以及國際合作等議題提出規範性建議。惟 G20 之決策主要係透過協商達成共識,而協商難度高以致效率低落。觀察近年峰會運作,討論議題雖多,但所達成協議之聲明或宣言往往為宏觀戰略性的意見而未能有具體措施。

2. 金融穩定理事會(FSB):前身為七大工業國(G7)所成立之金融穩定論壇(Financial Stability Forum, FSF),成員包括所有 G20 之主要經濟體。2009 年金融海嘯影響全球經濟,各國有感於國際金融合作之不足,G20 通過將原有金融穩定論壇(FSF)擴大改為金融穩定理事會(FSB),FSB 的具體職能包括:評估全球金融系統脆弱性,監督各國改進行動;促進各國監管機構合作和信息交換,對各國監管政策和監管標準提供建議;協調國際標準制訂機構的工作;為跨國界風險管理制定應急預案等。金融穩定理事會(FSB)組織結構包括全體會議和指導委員會,同時成立三個常設委員會,決策機制係由全體會議透過協商達成共識³。

3. 巴塞爾銀行監理委員會(BCBS):1974 年由十大工業國(包括:美國、加拿大、日本、英國、法國、德國、義大利、荷蘭、比利時及瑞典)共同成立,為國際清算銀行的一個正式機構。2008 年金融風暴發生後,其最受外界矚目之回應乃新巴塞爾協議(Basel III⁴)之公佈。該項協議被認為是近十年來針對銀行監理最大規模之改革,目的在促使銀行減少高風險業務的經營,確保銀行健全運作。惟巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)不具法定跨國監理權力,所作成之監理標準與指導原則在法律上並無強制效力,僅供參考而已。

TTIP 談判美歐立場

(一) 歐盟立場

自 TTIP 於去年開啟談判,歐盟方面即提出欲將金融相關領域內容作為談判重點。歐盟執委會(The European Commission)於今(2014)年 1 月 27 日發表了一份非正式文件「歐盟-美國跨大西洋貿易與投資夥伴關係金融服務監理合作書」(EU - US TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP Cooperation

³ 李桐豪、李智仁,金融海嘯後全球金融改革方向之研究,財團法人台灣金融研訓院,頁 46,2011 年 5 月

⁴ 新巴塞爾協議(Basel III)主要內容包括:提高資本充足率要求:要求更嚴格的第一類資本適足率、嚴格資本扣除、限制擴大風險資產覆蓋範圍及加強流動性管理。

on financial services regulation, 下簡稱歐美 TTIP 金融服務監理合作書⁵) 闡明其在 TTIP 框架下對金融服務談判的目標,即在 TTIP 框架下雙方合作建立透明、負責和以規則為基礎的程序,加強雙方對金融穩定的合作,並提出四項合作原則: 1. Joint Work: 確保雙方及時並一致執行國際認可的監督、監管標準 2. Mutual Consultation: 在任何可能影響歐盟及美國間金融服務規定的財政措施制定前進行磋商,避免不當引入影響另一方管轄權之規定 3. Joint Examination: 聯合檢查現有規定否造成不必要的貿易壁壘 4. Commitment to assessing: 評估另一方的規範是否達成其預期達到的效果。

歐盟執委會並在該份文件中說明,跨大西洋金融服務監理之法規調和將有效降低交易成本;且著眼於未來歐盟、美國之領導地位可能將因中國、印度等國家崛起日漸式微,應於此時建立合作機制達成統一規範。若無法進行合作,跨大西洋間金融監理執行標準的差異,將使金融監理規範具有「套利」可能性,破壞全球經濟穩定;金融監理規範的矛盾不僅成為貿易與投資的顯著障礙,同時也將破壞雙方一直以來企盼實現的全球金融穩定。而經歷過 2008 年金融海嘯慘痛經驗,歐盟體認到金融監理議題之其重要性,若係在面臨市場壓力下才透過非正式場合進行討論往往為時已晚。根據前述種種原因是以歐盟認為應在 TTIP 框架下建立金融服務監理之合作機制⁶。

(二)美國立場

相較於歐盟積極推動金融服務監理納入 TTIP 談判重點,美國財政部及金融監理機關均明確反對將金融監理合作之議題納入 TTIP 談判,認為金融服務之談判應僅及於「市場進入」(market access)而不涉及「監理」之問題⁷。美國之所以堅持不納入金融服務監理合作之原因主要有二⁸:其一,2008 年金融海嘯後,美國於 2010 年通過「陶德-法蘭克華爾街改造與消費者保護法案」(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 下簡稱 Dodd-Frank 法案⁹),大幅強化金融監理機關對金融機構行為之監理強度,其要求及義務內容超過歐盟現有之金融監理規範,美國政府擔心若在 TTIP 下納入金融監理合作議題,

⁵ EU - US TRANSATLANTIC TRADE AND INVESTMENT PARTNERSHIP (TTIP) Cooperation on financial services regulation, 2014.1.27, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/january/tradoc_152101.pdf

⁶ See *id.* at 4.

⁷ Rebecca Christie, *U.S.-EU Derivatives Spat Not Part of Trade Talks: Froman*, Bloomberg, Sep. 30, 2013, available at <http://www.bloomberg.com/news/2013-09-30/u-s-eu-derivatives-spat-not-part-of-trade-talks-froman.html> Sep 30, 2013 (last visited Apr. 25, 2014).

⁸ ROBERT LITAN, *U.S.-EU Trade Talks: Why Financial Regulation is Proving a Hard Nut to Crack*, Bloomberg GOVERNMENT, Feb. 20, 2014, available at [http://op.bna.com/bar.nsf/id/jtin-9gj3ct/\\$File/bgovttipmonahan2_20_14.pdf](http://op.bna.com/bar.nsf/id/jtin-9gj3ct/$File/bgovttipmonahan2_20_14.pdf) (last visited Apr. 24, 2014).

⁹ Dodd-Frank 法案主要內容包括:對大型金融機構較嚴格的管制、政府的權力擴大、針對銀行客戶的保護及針對投資人的保護等。

可能導致美國在落實 Dodd- Frank 法案時受到限制，且制定規範時若仍需考慮歐盟方面之意見，除了延長作業程序外亦將增加美國央行及其他金融監管機構決策時之壓力。其二，美國認為金融改革為一全球性議題，以前述現有之國際組織合作作為主要推動平台為已足，若在 TTIP 框架下另發展金融服務監管之合作，反而可能減損現有國際組織多邊機制之運作。

(三) 評析

歐盟於 2006 年起開始推行新一代自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 下簡稱 FTA)，於 2010 年 10 月 6 日所簽署的歐韓 FTA 是歐盟新一代 FTA 政策下簽署的第一個 FTA¹⁰。歐韓 FTA 除包括一般 FTA 常見之相互承認協定 (Mutual Recognition Agreement, MRA)，更具體在貿易委員會下設立「MRA 工作小組」作為後續推動之機制。此外，歐韓 FTA 服務業規範關於「治理」(governance) 原則之要求，於本條規定，對於金融服務法規與監管、防治國際洗錢及逃漏稅上，雙方應盡可能依照國際所認同之標準為之。自歐盟推動新一代 FTA 以來，可觀察到其將金融監管之國際標準與義務，納入 FTA 服務貿易規範之企圖心¹¹。在新一代 FTA 政策下，歐盟主張在 TTIP 中納入金融服務監管為談判重點可想而知，其欲透過跨大西洋兩岸間金融服務監管之合作，達到降低交易成本，且避免金融監管標準的差異產生「套利」的可能性，破壞經濟穩定。惟觀察歐盟於今年一月提出之歐美 TTIP 金融服務監管合作書，選擇透過以較中性的文字提出原則性的合作架構，似欲藉此說服美國改變其堅決反對之立場。但透過此種方式，縱獲美國首肯將此議題納入談判，是否能達成歐盟原先預期達成之效果令人存疑。

而美國反對將金融監政法規合作納入 TTIP 談判，認為現有國際組織合作已足以達到金融監管規範調和之目標，惟如前所述現有國際組織之決策多係透過協商達成協議決策效率低落，且所達成的協議多為原則性規定且無拘束力，以金融穩定理事會 (FSB) 提出之新巴塞爾協議 (Basel III) 提高銀行資本適足率與流動性為例，雖歐盟及美國均高度重視並進行國內法規修改，雙方對於資本充足率及流動性之國內規範仍有差異，足以證明雖已有國際組織進行金融服務監管合作，但事實上由於其組織架構及特性，無法達到歐盟所期待達到之「合作」效果。

美國內部意見及歐盟官員近期發言

相較於美國官方堅決否定金融服務監管合作納入 TTIP 談判重點，華爾街遊說團體主張歐盟及美國金融服務監管合作，則認為若不納入 TTIP 談判將使美國金融業者因美國較嚴格之金融監管規範，而立於較歐盟金融業者較不利之競爭地

¹⁰ 洪德欽，歐盟新一代自由貿易協定政策之研究，歐美研究，42 卷 4 期，頁 673-752，2012 年。

¹¹ 顏慧欣，經貿自由化系列專題(九)各國 FTA 服務貿易自由化之分析—以韓國之韓歐 FTA 為例，WTO 電子報，2011 年 10 月 28 日，網址：

<http://www.wto.org.tw/http://www.wto.org.tw/SmartKMS/www/Epaper/wtoepaper/article28>

位；美歐雙方業者及智庫代表組成之「大西洋委員會」(The Atlantic Council) 亦於 2010 年發表「The Danger of Divergence: Transatlantic Cooperation on Financial Reform」之評估報告，認為歐盟與美國若不進行金融監理改革領域之合作與調和，對雙方及全球金融穩定均將造成不利影響¹²。

而歐盟貿易委員卡雷爾·德古赫特近日於巴黎發表「The Future of TTIP - The Benefits and How to Achieve Them」談話時，提及金融服務監理合作之議題，再次強調歐盟所以提倡加強金融服務監理規範之合作，絕非為稀釋任何對消費者及環境的保護；同意並接受雙方間對於權力水平認知的差異，並使其維持現狀，透過這樣的方式攜手合作，共創雙方最大利益¹³。

結論

關於是否應將金融監理議題合作及調和之議題納入 TTIP 談判，歐盟、美國各持己見。強化雙方金融監理規範之合作、調和，除有助降低交易成本，尚可促進跨大西洋兩岸甚或全球金融環境之穩定；但，應透過何種合作型態以避免過度干涉他國管轄權，追求雙方最大利益，是歐盟美國應深思之問題。近來，歐盟頻釋出善意，雖亟欲追求雙方金融監理合作，但同時亦表達尊重雙方認知差異之存在，美國雖仍持反對意見但態度似較從前有所鬆動。未來在 TTIP 談判中金融服務監理合作之議題將如何發展，值得我們持續關注。

¹² 世界貿易組織之 SPS 協定關於風險評估與風險管理之規範體系與爭端案例研究，國際經貿情勢分析月報，頁 6-8，2013 年 7 月，網址：

<http://www.wto.org.tw/SmartKMS/fileviewer?id=136712> (最後瀏覽日：2014 年 4 月 25 日)。

¹³ SPEECH/14/314, The Future of TTIP – The Benefits and How to Achieve Them, available at http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/201/april/tradoc_152343.pdf