

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 政治力對金融體系的干預：台灣本土型金融風暴與重建

Domestic Financial Crisis and Financial Restructuring: Political Intervention in Financial Institutions

doi:10.30390/ISC.200812_47(4).0002

問題與研究, 47(4), 2008

Issues & Studies, 47(4), 2008

作者/Author：吳親恩(Chin-En Wu)

頁數/Page：33-75

出版日期/Publication Date：2008/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200812_47\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200812_47(4).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



政治力對金融體系的干預： 台灣本土型金融風暴與重建

吳 親 恩

(中央研究院政治學研究所籌備處助研究員)

摘 要

民主化後金融體系受到執政黨與地方派系及內需財團的選舉結盟影響，使得特權貸款氾濫以及金檢無法落實，是本土金融風暴發生的重要背景之一，危機發生後的重建過程也同樣受到政治力的干預，拖延了重建法案的提出、通過與執行。金融重建包括處理問題金融機構與壞帳、強化銀行競爭力以及強化金融監理與公司治理。從台灣金融重建的經驗中得知，政府推動經濟改革的決心與能力受到了幾項政治因素的制約。首先是政黨與地方派系與內需財團之間的關係，兩者在政治獻金、選舉動員與政策優惠上的互賴，使得前後任的執政黨不敢落實金融監理與即時推動金改。國民黨執政時期，地方派系與財團甚至參與政府中央層級的決策，使得金融監理強化更受到抑制，也讓金融危機發生後的重建工程無法推展。2000年政黨輪替之後，雖然地方派系沒有再盤據中央政府的決策層級，但是因為民進黨政府是少數政府，與地方派系親近的在野黨仍可封鎖改革基層金融機構的法案。政治限制使得前後任執政黨都持續對問題企業進行紓困，並拖延問題銀行的處理，等到銀行壞帳與虧損金額不斷升高，才迫使政府開始推動打銷呆帳與加緊清算問題銀行。反過來，金融體系的變化也對民主政治參與者產生影響，金融危機與金融重建的結果讓許多企業金融機構退出舞台，也使許多地方派系與內需財團背景政治人物的生存空間受到壓縮。經過金融風暴與重建，近年來逾放比已經大為改善，各種特權貸款也已經減少，但隨著銀行的合併造成了集中化的大型金融機構，產生金融監理新的難題。

關鍵詞：本土金融風暴、金融重建、金權政治、金融重建基金

* * *



壹、導 言

金融體系的運作是政治經濟學以及發展國家論中一個重要的議題。①金融體系的健全關係到資金分配的效率，進而影響一個國家經濟的發展。②但金融體系有信用的創造，特別是金融機構本身為一高度財務槓桿的產業，若缺乏適當的風險管理，容易出現系統性的危機，東亞金融風暴的發生就是最好的例子。東亞金融風暴產生的主要原因有好幾個，其中一個就是政府長期對信貸的介入，政府藉著資金的分配引導產業發展，一直是幾個東亞國家經濟發展過程中的重要特色。③長期干預金融體系的運作，雖然促成部分產業的快速發展，但是也帶來負面的問題。在經濟發展過程中因為資金的稀有，政府一直積極介入信貸的分配，並對銀行放貸與企業投資過多的保證，使得企業敢於冒高風險借款從事盲目、無效率的投資。這些金融機構與借貸的企業基本上面對了一個軟預算限制，出問題的時候政府不會也不敢輕易讓其倒閉。④同時因為政府對這類債務的保證，銀行缺乏誘因進行審慎風險管理，對授信風險的評估能力與意願均不足，也使得存款人與債權人對銀行的監督不足。⑤

從 1980 年代中期開始，東亞諸國經歷了民主化與經濟自由化的雙重轉型，這兩個轉型也影響了金融體系的運作。一方面，在東亞發展型國家中，包括台灣、南韓與泰國，政府對金融機構干預的負面影響在民主化後因為金權政治的盛行，變得更為嚴重。在民主化後執政黨依賴企業的政治獻金與選舉動員，除了使得官僚的獨立自主性下降，更使得政府持續對信貸進行干預或甚至依照政治關係進行分配，同時也降低了金融監理的強度。⑥金權政治的運作型態就是內需為主的財團憑藉與政府官員間的緊密關係，獲得政府在資金、賦稅以及特許等的特權與優惠，在這個過程中政府官員也獲

註① Stephen Haggard and Chung H. Lee, "The Political Dimension of Finance in Economic Development," in Stephan Haggard, Chung H. Lee, Sylvia Maxfield, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 3~20. 另外 Tun-Jen Cheng 對台灣金融體系的研究提供一個很好的例子，可參見 Tun-Jen Cheng, "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan," in Stephan Haggard, Chung H. Lee, Sylvia Maxfield, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries*, pp. 55~92.

註② Anne Krueger, "Financial Markets and Economic Growth," <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/092806.htm> (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006) .

註③ Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1990) .

註④ Giancarlo Corsetti, Paolo Pesenti, and Nouriel Roubini, "What Caused the Asian Currency and Financial Crisis? Part I: A Macroeconomic Overview" (Unpublished, 1998) .

註⑤ Timothy Lane, Atish Ghosh, Javier Hamann, Steven Phillips, Marianne Schulze-Ghattas, and Tsidi Tsikata, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Occasional Paper No.178 (Washington D.C.: International Money Found, 1999) .

註⑥ Stephan Haggard, *The Political Economy of the East Asian Financial Crisis* (Washington D.C. Institute for International Economics, 2000) .

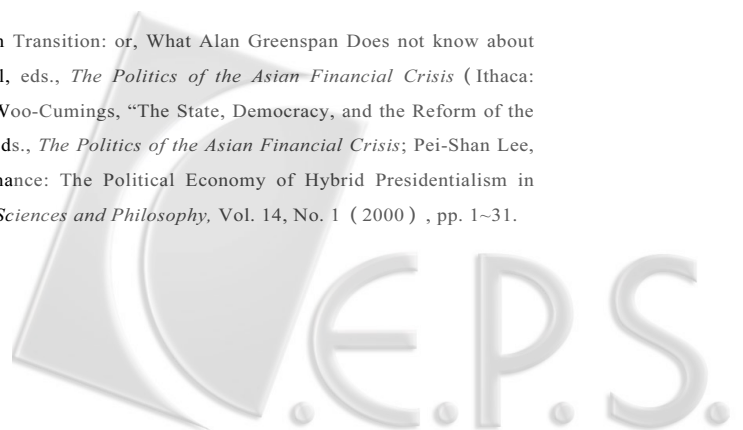
得政治獻金與私人財物上的回饋。政治力對金融體系的干預，除了指對銀行信貸的干預之外，也包括對主管機構金融政策與監理的影響。^⑦在另一方面，在西方國家的要求下，東亞金融體系展開經濟自由化的過程，包括增加金融機構家數與營業範圍、放寬利率浮動範圍以及放鬆外匯管制等等。但是在採取自由化措施的同時，銀行監理機制並沒有跟著提升，使得金融機構缺乏審慎的管理，暴露在新的危機之下。所以政府干預信貸的歷史傳統，加上民主化與金融自由化的雙重轉型，造成這幾個國家金融體系的脆弱，表現在資產配置失當、資產價值過度高估以及銀行壞帳過高，使得總體經濟小規模的衰退就可能激起金融危機。

在探討東亞金融風暴產生原因時，有時也將原因歸結為與東亞地區「親信資本主義」(crony capitalism) 的盛行有關。不過「親信資本主義」定義很廣泛，^⑧有時指涉政府對市場過度介入所引發的道德風險(moral hazard) 以及軟預算限制；有時則指涉企業與銀行的商業決策高度依賴人際網絡的「關係」來做決定，而非像歐美市場一樣主要依據市場價值；進一步來說，「親信資本主義」也可以指涉政府的經濟決策依賴「關係」來做決定，例如印尼蘇哈托執政時期的現象，這事實上就是指金權政治。可以看出「親信資本主義」所指涉的面向頗為廣泛，每個面向都以不同的機制影響金融體系的健全，未避免混淆，這裡不以「親信資本主義」來統稱，直接以具體的面向來討論。

在東亞金融風暴發生之後，各國都陸續展開危機處理與重建的工程，金融重建本身是一個多面向的工程，包括三個主要的工程，第一是初期階段清算無清償能力的銀行與打消呆帳，以去除腐肉；第二是鼓勵公營銀行民營化、銀行合併與引入外資，以強化金融體系的競爭力；第三是強化金融監理與公司治理，以避免未來金融危機再發生的機會。金融重建不但直接牽涉到銀行債權的處理以及問題銀行與企業的存續，過程中建立金融體系新的遊戲規則，同樣影響不同政治參與者的利益，所以在重建過程中，之前促成金融危機的企業與銀行常常集結起來反對，問題企業希望繼續獲得政府的紓困，問題銀行希望政府不要強迫其打消呆帳與清算。所以在推動金融重建前，各國常常選擇紓困的方式，降低短期內的政治成本，將重建的工程往後拖延，但實施一段時間發現無效之後，才不得不進行金融重建的改革。而即使展開後，仍繼續給予某

註⑦ 不當的政商關係，在威權政府中同樣也出現，以印尼蘇哈托政府為例，在許多重要銀行中都擁有最大的股份，保持對信貸的干預。與執政者關係良好的企業可以獲得大量的優惠融資、銀行若出現虧損也不擔心倒閉，在政府指示下，自然會有其他銀行進行協助，銀行金檢人員若想認真執行，都不免落入被解職的命運。

註⑧ Gary Hamilton, "Asian Business Networks in Transition: or, What Alan Greenspan Does not know about the Asian Business Crisis," in T. J. Pempel, eds., *The Politics of the Asian Financial Crisis* (Ithaca: Cornell University Press, 1999) ; Meredith Woo-Cumings, "The State, Democracy, and the Reform of the Coporate Sector in Korea," in T. J. Pempel, eds., *The Politics of the Asian Financial Crisis*; Pei-Shan Lee, "Political Institutions and Economic Governance: The Political Economy of Hybrid Presidentialism in Postauthoritarian Taiwan," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 14, No. 1 (2000) , pp. 1~31.



些企業紓困，並拖延許多重建工程。

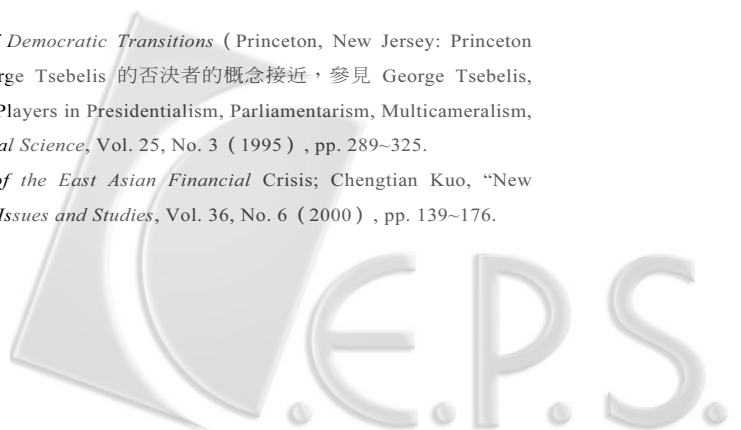
從既有民主化後經濟轉型以及東亞金融重建的研究中知道，民主體制中政府推動經濟改革的決心與能力常受到幾項政治因素的制約，最重要的因素有兩個。首先是政黨體系零碎化與議題立場極化的程度，政黨體系零碎化增加或者是議題立場極化，將使行政部門不易匯集足夠的力量與共識來進行改革，而且在總統制或半總統制下，容易出現少數政府。政黨體系零碎化程度其實不只是觀察有效政黨的數目，也必須觀察黨內派系的力量，若是黨內派系林立，且在某種程度上具有否決權，則即使政黨擁有國會過半以上的席次，仍有困難聚集改革的力量。^⑨其次，政黨與被改革的既得利益的連結關係也有重要的影響，政黨若在政治獻金、選舉動員或甚至政治人物私人財務上依賴後者，勢必使得政黨無法輕易對這些既得利益下手，使得改革被延後。^⑩這個部份其實反應的正是一個國家金權政治的情形，也就是政黨與財團以及地方派系的結盟關係，而若這些特殊利益直接參政，成為黨內的重要成員，或甚至成為具有否決權的團體，則更形成對政黨推動改革的制約。

政黨體系以及與特殊利益的連結這兩個因素，若再加上另外兩個不利因素，則改革的困難度更增加。首先，若執政黨立即與經常的面對選舉，則更增加改革的困難。選舉的接近常使得執政黨猶豫，不敢輕易推動短期內會產生痛苦的改革。例如處理問題銀行與壞帳，在短期內會增加銀行倒閉的數目、降低銀行利潤以及失業率增加，選舉的接近降低政府處理的意願。其次，若政府在公股銀行的持股以及公股銀行資產的市佔比率均很高，則不但特權貸款較易發生，也增加政府在企業危機發生時利用公股銀行進行護盤與紓困的能力與意願。而且公股銀行資產大也代表民營銀行資產相對較小，若未引進外資，推動公股銀行民營化會有較大的困難。這些因素其實也正是影響一個國家金融體系健全以及是否會發生金融危機的關鍵。當然，除了以上幾個政治因素之外，一個國家所面臨經濟危機的程度也是影響改革的關鍵。政黨通常不願積極推動短期內政治成本較高或者影響政商盟友利益的改革，總是要等到危機程度加大時，才會增強推動改革的決心。例如逐漸升高的銀行壞帳比率，增加了金融危機發生的機率，即使有既得利益的制約，還是加大政府推動改革的壓力。至於與當前經濟危機的發生與處理不是直接相關的改革，即使是強化市場競爭力的關鍵，則常常被延後或一直未處理。綜合來說，這幾項條件的配合是克服既得利益反彈、加快金融改革進程的關鍵。

台灣本土金融風暴的發生，受到政治力的影響，在發生之後金融重建的過程同樣受到政治力量的影響而產生延誤，本文的核心即為觀察，金融重建的開展遇到哪

註⑨ Stephan Haggard, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995). 這個概念與 George Tsebelis 的否決者的概念接近，參見 George Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism," *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3 (1995), pp. 289-325.

註⑩ Stephan Haggard, *The Political Economy of the East Asian Financial Crisis*; Chengtian Kuo, "New Financial Politics in Thailand and Malaysia," *Issues and Studies*, Vol. 36, No. 6 (2000), pp. 139-176.



些阻力？為什麼台灣的金融危機在 1998 到 1999 年開始之後，重建的工程持遲未能展開，在重建展開後，部分工程進展較順利，部分工程則一直拖延，直到 2007 年仍發生力霸集團的危機，並有多家問題銀行未處理，問題從本土金融風暴之後一直拖延至今。要回答這個問題，本文將焦點放在觀察政黨體系、執政黨與地方派系及企業間的關係以及危機的強弱等因素的影響。進一步，我們可以觀察另外兩個問題，首先是歷經金融風暴與重建之後，盛行於 2000 年之前的特權貸款是否有所減少？原因為何？其次我們可以觀察，國民黨執政時期政府對公營銀行信貸與業務的干預，在民進黨執政後出現了什麼樣的變化？

本文的重心並非要系統性的討論國民黨與民進黨政府推動的幾次金改，相對的，焦點將放在與金融重建有關的部分。部分的議題，如不動產證券化以及證券市場的問題等，因為與金融重建的關係較不直接，將不在本文討論之列。另外要特別說明的是資料的來源與取捨，本文的資料除了回顧既有的研究、政府的金融統計資料之外，也將納入報紙、雜誌與傳記的資料。這些資料提供豐富的資訊，不過報導間的可信度差異甚大，若不加取捨，推論容易產生偏頗，所以這部分的資料將集中於行政首長的訪談或談話、相關當事人的訪談、具體事件與修法的報導，至於臆測性或概括性的報導與質詢，都將盡量排除在外。文章的章節安排如下，首節為導言並介紹影響金融改革政治因素的理論；第二節回顧本土金融風暴產生的原因，特別著重在金權政治的影響，因為同樣的政治力量影響了金融安定也影響了重建；第三節分別介紹國民黨與民進黨政府時期政府的紓困措施；第四到第六節將分別討論金融重建的三大塊工程，以及工程推動中如何遭遇政治力的干預，第四節討論金融重建的開展，包括基層金融機構與問題銀行的處理以及打消呆帳；第五節說明金融體系強化的工程，主要為公股銀行民營化、銀行合併與引進外資；第六節討論金融重建過程中金融監理與公司治理改革上的進展，最後一節為結論，綜合說明影響金融重建的政治因素，以及政黨輪替前後政治力對金融體系干預的變化情形。

貳、本土金融風暴的成因

一、一般性的因素

台灣在 1990 年代之前金融體系絕大多數都是公營銀行，因為二次大戰結束後惡性通貨膨脹的教訓，政府將通貨的穩定與金融安定列為最優先的考量，要維持這個目標，掌握貨幣供給與銀行授信成為兩大關鍵。所以形成銀行的授信相對保守，同時政府嚴格控管銀行的家數，擔心銀行家數過多會危及金融秩序的穩定，除了政府遷台初期銀行的陸續接收與復業之外，銀行家數有好長一段時間沒有太大的變動。^①雖然保守

註① 于宗先、王金利，*台灣金融之演變*（台北：聯經出版公司，2005 年）。



僵固的銀行體系並無法配合經濟發展的需求，有進行金融改革的必要，不過整體來說金融體系的體質很健全。1990年代之後政府開始推動金融自由化改革，但與此同時金融體系開始也受到民主政治參與者的影響，包括民代與政府都開始為政治利益干預金融體系，影響到銀行體系的健全。

自1980年代中期開始，因為大量貿易出超，外匯存底迅速累積，在預期升值的心里下，使得熱錢湧入，這些資金主要流向不動產及股市投資，造成兩個市場價格增加。^⑫但到了1990年代中期之後，房市開始泡沫化，股價的波動亦大，使得許多從事相關投資的企業面臨財務的危機。加上東亞金融風暴的發生，對部分企業的出口以及海外投資產生影響，同時金融機構的海外授信也發生損失，連帶增加金融機構的壞帳。發生問題的企業，大多是公司治理不佳，利用短期資金做長期投資，過度擴張、甚至淘空公司，或利用政治力向公營行庫借款，進行投機性土地投資以及介入股市操作，包括利用財務槓桿炒作股票或交叉持股不當護盤。^⑬所以本土金融危機一開始是企業風暴，但企業的問題很快就蔓延到股市以及金融體系。

本土金融風暴另一個產生的因素是金融自由化改革。1991到1992年政府開放設立16家新商業銀行，之後又陸續同意信託公司與信合社改制，新增9家銀行。銀行總家數從1990年的26家，增加到1999年的54家，增加了一倍之多。^⑭開放的原因，除了自由化的思潮背景以及原先金融體系的僵固性與無效率之外，來自美國的壓力加上解嚴後民間政治力量增加，共同促成民主化前特許產業在短時間內大幅開放。但也因為這種壓力下匆促的開放，使得對銀行與證券等金融機構的相關管理規範未能有時間充分研議與制定。^⑮政府對新銀行的設立，一開始是採取較審慎的態度，所以設立了資本額100億的高門檻，但當時正當社會資金氾濫之際，所以高門檻仍然吸引相當多的財團遞件，在不願意得罪財團的前提下，政府對於跨過門檻的15家新銀行給予全數核准，在保險業與證券經紀商的開放過程也很類似這種通通有獎的方式。^⑯事實上市場並不能容納這麼多的銀行與票券公司，一下子出現過多的參與者，反而會造成其生存

註⑫ 梁國樹，*台灣經濟發展論文集：紀念華嚴教授專集*（臺北：時報文化，1994年）。金錢遊戲在解嚴之前就已很蓬勃，陸續產生出問題，1980年代中期，接續發生台北十信、國泰信託、亞洲信託、華僑信託不當放款的擠兌事件，當時政府的處理就是指定行庫進行「概括承受」，接手問題金融機構全部的資產與負債，被承受機構的存款人與債務人權利完全不受影響。請參見于宗先、王金利，*台灣金融之演變*。

註⑬ 于宗先、王金利，*台灣泡沫經濟*（台北：聯經出版公司，1999年）。

註⑭ 這一波的自由化是1980年開始政府宣布自由化與國際化的一環，1985年經濟革新委員會召開，匯集產、官、學界共同參與，達成自由化、國際化與制度化的未來經濟改革方向。政府隨即啟動了利率與外匯自由化以及開放新銀行的改革。

註⑮ 朱雲鵬，「1980年代以來台灣自由化政策的探討：遲延、躍進與學習機制的演化」，1980年代以來台灣經濟發展經驗學術研討會（台北：中華經濟研究院，1999年）；陳添枝，「利率政策，出口導向的真相－懷念蔣碩傑先生：哲人日已遠，典型在夙昔」，*經濟前瞻*，第94期（2004年7月），頁36-39。

註⑯ 陳添枝，前揭文。



的困難，進而危害市場秩序。

開放新銀行的家數過多，業務內容近似，加上企業從資本市場籌資的直接金融比例逐年增加，藉由銀行集資的間接金融比例降低，所以市場競爭激烈，資產報酬率不高。加上部分新銀行是由企業集團所擁有，對關係企業放款浮濫，幾家體質較弱的新銀行陸續陷入困境。銀行授信過度依賴擔保品，而不是企業的信用評估和現金流量，擔保品常常因為關係企業或緊密政商關係容易被高估。^⑰且企業與個人貸款的擔保品之中，很大一部份是房地產抵押與股票質押，一旦土地投機泡沫破裂以及股市大幅下跌，許多企業立即面臨無法還款的困境。

另一方面，在金融自由化的過程中金融紀律並未隨之增強。金融機構內部對授信缺乏有效內控與稽核。此外企業財報透明度低，金融機構貸款浮濫，放款給同一家企業集團的額度超過規定，且金融機構資本適足率（Capital adequacy standard，即自有資本佔風險性資產的比例），常未達標準。伴隨著新銀行開放，同時還有證券、保險與票券公司的開放，但市場紀律同樣未能強化，交叉持股、護盤、高額質押股票、子公司護盤母公司與借殼上市等等不法情形陸續出現。^⑱此外金融監理受到政治力介入，使得中央主管機關無法確實進行金融檢查即使發現問題也不敢立即採取糾正措施，缺乏及時糾正措施（Prompt corrective action），主管機關無法在銀行問題尚未嚴重時就介入要求改善，避免問題擴大，造成揭露的金融機構資訊的完整性與時效性均不足。此外，政府有時不但沒有落實金融監理，反而帶頭破壞，例如為了要求金融機構對企業進行護盤與紓困，政府從寬解釋銀行逾放比的資訊規則。事實上 1989 年《銀行法》修正通過開放新銀行時，對金融監理就已經有很明確的規範，首先明定自有資本與風險性資產的比率不得低於國際清算銀行（Bank for International Settlement）規定之 8%，其次規定銀行於稅後盈餘分配時，須先提撥 30% 為法定盈餘公積。同時也有及時糾正措施的規定，授權主管機關對銀行發生業務或財務顯著惡化時得採必要的處置，目的都在減少金融體系風險，增加銀行財務健全。但徒法不足以自行，沒有確實的執行金融監督，金融體系還是產生很高的風險。

二、金權政治

由上一節的說明可以知道，台灣金融體系的問題與民主化後金權政治的盛行密切相關，這裡加以進一步說明。民主化後金權政治在台灣的基本樣貌是執政黨與地方派系及內需財團彼此結盟，出現一種互賴的關係，^⑲執政黨在選舉中依賴組織戰，特別是在非都市地區，依靠地方派系與內需財團的社會網絡來集票、買票與動員。地方派系

註⑰ 陳松興、阮淑祥，一兆元的黑洞？：為台灣金融重建工程把脈（臺北：天下出版，2003 年）。

註⑱ 朱雲鵬，前揭文。

註⑲ 內需財團有的參與選舉有的則否，前者大多有一定的地域性，例如北部海山、中部長億與廣三、南部的安鋒等集團，另有一些不直接參與選舉但與國民黨關係密切的財團，參與黨營事業或黨務，則不一定有明顯的地域性，如東帝士、潤泰與中信等。



則獲得區域獨佔經濟的特權，包括客運業、農漁會信用部、信用合作社與中小企業銀行的經營等等，^①這之中最主要的核心就是地方金融機構，這些藉由獨佔經濟所獲得的資金維持了派系參與選舉時的資金需求。當1990年代初期中央民代全面改選之際，國民黨開始面臨政權持續的壓力，這時候國民黨決定與地方派系及內需財團進行更全面的結合，提名參選人中具地方派系背景的比例在1980年代驟升之後，就一直居高不下。^②而且隨著國會的全面改選以及地方派系所經營事業的成長，地方派系與內需財團開始參與全國政治，在國會與政黨高層決策機制中直接影響政策制訂。選舉的勝利維持了執政權的繼續，反過來執政黨則以公營或黨營銀行的優惠貸款，金檢上給予地方派系及內需財團擁有的金融機構通融，此外並給予工程款補助、土地開發上的協助以及司法偵辦與審判上給予放寬，來拉攏地方派系與內需財團，同時也維持了其經濟基礎，以進行選舉動員。金權政治的盛行造成金融體系體質的傷害，終至引發1998年開始的本土金融風暴，以及為期數年的金融重建工程，同時也因為民眾普遍對金權政治的反感，間接促成了稍後政黨的輪替。

地方派系與地方性財團的經濟基礎，主要在內需產業，包括營建、運輸與金融機構等，因此相對來說比較需要經營政商關係來獲取特許經營權、貸款取得與公共工程的承包等的協助，地方派系與內需財團參與政治的方式與強度不一，有的直接參選，有的參與政黨黨務與事業，也有經營與執政高層的關係。高層的定義對每任政府來說不太一樣，概括來說可以包括總統府正副秘書長以上的官員、黨營事業負責人、總統家人及其他與總統親近的人員。相對來說，大型出口產業，生存最重要的基礎在國際市場，而不在國內特許權的取得，且相對有能力在資本市場直接籌資，所以沒有太大意願經營政商關係。至於中小企業，既無能力經營政商關係，銀行團也不會積極爭取放款，相對來說只能依賴自有或非正式金融機構的資金，面對的是硬預算的限制。

1990年代隨著股市的繁榮、房地產景氣繁榮以及金融體系的開放，地方派系與地方性內需財團事業經營的範圍變廣，使得證券投資、土地開發與建築類融資大幅的增加，派系與財團型民代利用審查行庫預算或質詢，取得低利或超額貸款，^③隨著這類融資的增加，大大的增加了銀行體系的風險。不當信款依照提供融資之金融機構的性質可以進一步分成三類。首先是內需型財團所屬銀行向關係企業貸款，這類內需型財團

註① 國民黨與地方派系的合作，在民主化前就已經開始，參見朱雲漢、陳明通，「區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人背景資料分析」，*國科會研究叢刊：人文與社會科學*，第2期第1卷（1992年1月），頁77-97。

註② 王振寰，*誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構*（台北：巨流，1996年）。

註③ 所謂特權貸款，包括超貸、虛增擔保品價值、無擔保巨額貸款與低利率貸款等。請參見陳東升，*金權城市*（台北：巨流圖書公司，1995年）。除了超貸之外，另外的超貸借錢方法則是發行無擔保公司債，如長億集團。在利用公營行庫得利的的方法上，則另有設立創投要求銀行投資或利用審查公營行庫商品採購的機會從中獲利等等。另一方面，當公營銀行的呆帳增加之後，除銀行本身擔心打消呆帳降低獲利之外，欠債的議員也不樂意銀行打消呆帳，因為這樣抵押品會被拍賣，所以形成銀行逾放比居高不下。

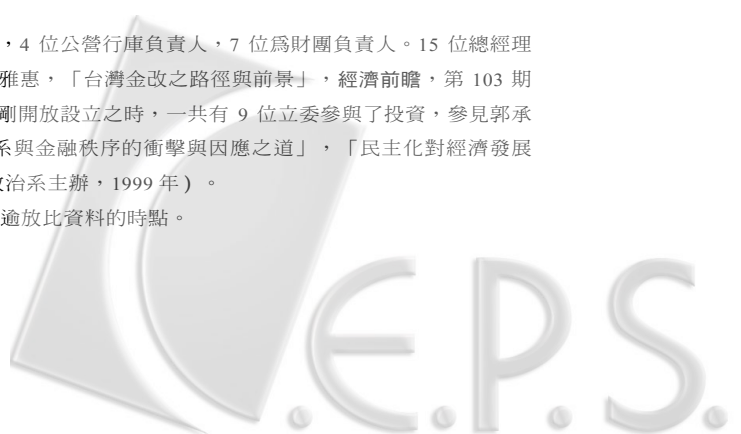
大多同時擁有銀行以及生產或營建事業，銀行包括新成立的銀行與部分信合社改制成的銀行，包括力霸集團的中華銀行、長億集團的泛亞銀行與高雄王家的中興銀行等。這一類新銀行的競爭力普遍不如舊銀行，先天上就生存困難，且這些銀行內部對授信缺乏有效內控與稽核，不當放款頻頻出現，資本適足率常未達標準。綜觀 15 家新銀行的背景，大多是既有企業集團所開設，注定了企業集團的內部放貸的浮濫與風險管理的困難。而且新銀行的主要負責人，大多都擁有良好的政商關係，負責人或具有地方財團的背景，例如亞太、泛亞、聯邦、大眾與中興銀行，或是身兼執政黨中常委，例如中華銀行，^②形成了金融監理的困難。另外兩類是民代向受其監督的公營金融機構貸款，這包括省屬與國營行庫，第三類是地方派系型政治人物向其掌握的基層金融機構借款，包括信用合作社以及農漁會信用部。後兩類分別說明如下。

在公營銀行方面，特權貸款主要發生在省議員與立法委員這兩個層級。民主化之前，公營行庫負責人都由央行與財政部決定，且業務受到議員干預的情況較少，但民主化之後銀行的人事與預算都受到民代的監督，公營行庫的特權貸款開始層出不窮，這又以省議員向省屬行庫的借貸最著名。省長以及省議員對省屬行庫董事長的任命有很大的決定權，使得行庫經營階層不敢輕易得罪議員。加上省議員的背景中地方派系的比例更高，特別是在開放省長民選之後，省府高層積極拉攏樁腳，自然不願積極處理特權貸款的問題。此外，省政府的監督能力與意願較中央政府弱，因為銀行一旦出事，還有中央政府可以擔著。在這幾個因素下，省屬行庫對於省議員的超貸需求基本上沒有太大的抵抗。使特權貸款層出不窮，而且還款意願低落，這類借款一旦投資失敗，不是要求政府出資買回該投資就是成為呆帳，所以省屬行庫的逾放比逐年上升。為了不讓這隻肥羊跑掉，省議會甚至以決議的方式阻撓省屬三商銀的民營化，這是金融自由化過程中，公營銀行民營化的進展落後新銀行開放的原因之一。

省屬行庫的逾放情形可以從表 1 中看出，相較於中央所屬的交通銀行與中國國際商銀，省屬行庫的問題相對較為嚴重，省屬三商銀的第一、華南與彰化銀行以及台灣中小企業銀行的逾放情形，相較於中央直轄的交通與中國國際商銀嚴重許多。表 1 的時點是 2001 年，為省屬行庫剛轉為國營行庫不久，正可以看出兩者的差異。^③此外，表 1 也呈現銀行的資本適足率，省屬行庫普遍來說同樣是遜於中央所屬行庫。當然儘管國營銀行的逾放比相對較低，但也無法避免立委的信貸干預，特別是許多地方派系與內需財團參與立法院後，執政黨基於拉攏地方派系的合作，仍然出現許多特權融資或要求公營銀行參與投資內需財團推動的計畫。此外，在精省之後，省屬銀行陸續轉為民營，但是仍維持公股居相對多數的型態，也無法完全避免這類問題。這一類公

註^② 15 家新銀行的董事長有 3 位曾任政府官員，4 位公營行庫負責人，7 位為財團負責人。15 位總經理中，有 11 位曾在公營行庫任職。請參見楊雅惠，「台灣金改之路徑與前景」，經濟前瞻，第 103 期（2006 年 1 月），頁 64~70。另外新銀行剛開放設立之時，一共有 9 位立委參與了投資，參見郭承天、陳尚懋與黃宗昊，「民主化對金融體系與金融秩序的衝擊與因應之道」，「民主化對經濟發展的衝擊與因應之道」研討會（台北：台大政治系主辦，1999 年）。

註^③ 2001 年 12 月是政府公佈最早呈現個別銀行逾放比資料的時點。



股主導的民營銀行以及純公營的銀行，一般統稱之為公股銀行。

表 1 公股銀行資產品質評估表（2001 年 12 月 31 日）

銀行名稱	逾放比 (%)	自有資本／風險性資產 (%)
臺灣銀行	3.58	16.33
臺灣土地銀行	7.37	9.65
合作金庫銀行	7.63	9.39
第一商業銀行	8.72	9.28
華南商業銀行	8.27	9.89
彰化商業銀行	8.98	9.1
臺灣中小企業銀行	9.97	10
交通銀行	4.36	14.71
中國國際商業銀行	3.75	11.69

資料來源：中央銀行，「本國銀行營運績效季報——九十一年十二月底」（2001 年），http://www.cbc.gov.tw/bankexam/data/UBPR/history/9112/publish_06_9112.asp。

在基層金融機構方面，包括信用合作社與農漁會信用部，先天上就因為規模過小，不能跨區經營，無法與大型商業銀行競爭，加上許多基層金融機構本身是地方派系的禁臠，特權超貸嚴重，所以整體的逾放比例更是嚴重，在民主化之前，基層金融機構的獲利與逾放比都能維持不錯的水準，但進入 1990 年代之後，整體情形就開始惡化，平均逾放比節節高昇。除少數經營績效較佳的信合社得以改制成銀行之外，許多信合社都被銀行併購或面臨危機。加上基層金融機構的監督更少，超貸事件層出不窮，擠兌風波也不斷爆發。農會信用部的主要問題不是農民借款，農民的農業借款都是小額，且風險不大，農會幹部與非會員借款才是大問題，將資金借出去作為競選經費，或投資房地產與股市，一旦房地產不景氣或股市下滑，很容易造成巨幅呆帳。這一類地方派系的事業範圍也包括幾家中小型商業銀行，例如台中商銀、台東企銀與高雄企銀等。在監理方面，因為基層金融機構是地方派系的禁臠，政府的監督與及時糾正能力更低，超貸事件更是不斷出現。表 2 清楚呈現 1990 年代中期之後，各級金融機構逾放比增加情形，整體金融機構逾放比在 2001 年達到一個高峰，可以看出，基層農漁會信用部的逾放高於信用合作社，信用合作社又高於本國銀行，外商銀行在台的逾放則是最低的。

自 1995 年開始，地方金融機構就陸續發生擠兌情形，包括信合社與農漁會信用部，即使 1998 年政府強制要求金融機構加入存款保險，但一直到 2000 年，仍然持續有擠兌情形發生，中央政府與國營行庫不斷扮演救火隊。除了景氣不佳造成的呆帳與逾放比過高，違法超貸、冒貸與虧空的情形也是主因。^⑤這些發生擠兌的基層金融機構，也支撐不了幾年，後來 2001 年之後大部分都被金融重建基金（Resolution Trust

註⑤ 林寶安，「1990 年代金融擠兌、合併與金融秩序」，2002 年台灣社會學年會暨「重訪東亞：全球、區域、國家、公民」研討會（台中：台灣社會學會與東海大學社會系合辦，2002 年）。



Corporation，簡稱 RTC) 所接管。不過政府對基層金融機構的處理，一直是以個別事件處理之，雖有規劃，但是一直欠缺整體的方案，來改善逾放比過高及建立金融紀律，政府的處理多是財務援助以平息擠兌，並派員進駐輔導，但農漁會信用部並非獨立的法人，只是農漁會的一個部門，在接管與合併上有困難，這一直要等到金融機構合併法通過才解決。

表 2 民主化後各級金融機構逾放比

(1995-2007 年，單位：%)

年份	總體逾放比	本國銀行 (含信託投資公司)	本國銀行	外國銀行在台分行	信用合作社	農漁會信用部
1995	3.00	2.88	2.85	0.82	3.12	5.07
1996	4.15	3.74	3.70	1.00	6.13	8.24
1997	4.18	3.74	3.71	1.07	6.19	10.68
1998	4.93	4.41	4.37	1.65	7.55	13.10
1999	5.67	4.96	4.88	3.20	10.54	16.03
2000	6.20	5.47	5.34	3.22	12.45	17.90
2001	8.16	7.70	7.48	3.53	11.66	19.33
2002	6.84	6.39	6.12	2.36	10.34	18.62
2003	5.00	4.57	4.33	1.51	6.91	17.57
2004	3.28	2.95	2.78	1.03	3.17	14.46
2005	2.19	-	2.24	0.75	2.09	10.92
2006	2.08	-	2.13	0.69	1.13	8.13
2007	2.26	-	2.32	0.61	1.55	7.77

資料來源：金管會，「金融統計指標：金融機構逾放比率」（2007 年），<http://www.banking.gov.tw/ct.asp?xItem=87237&ctNode=1845&mp=7>。

說明：1. 自 2005 年起，除農漁會信用部及信託投資公司外，其他金融機構均採取與國際相同之廣義逾放標準。

2. 自 2005 年起，總體逾放比率不含信託投資公司及農漁會信用部。

綜合來說，1998 到 1999 年間本土金融風暴的形成，在短時間內發生許多公司倒閉以及系統性金融危機。^⑩產生的原因包括台幣升值引發的資產價格上升，以及金融監理的強化速度趕不上金融自由化的開放。此外民主化後金權政治的盛行也是一個重要因素，因為特許壟斷與政治力介入，使大量社會資源移轉到內需財團、地方派系事業與黨營企業手中，產生出許多沒有效益的投資，黨營事業的部分下一節中進一步說明。與此同時，也因為政治力的干預使得政府部門的金融監理和及時糾正措施，處處受到掣肘。這樣的不當介入除了影響政黨競爭間的公平性、嚴重的傷害金融秩序之外，更形成資源分配嚴重的錯置與浪費，造成之後幾年金融機構嚴重的呆帳問題，最後政府必須以甚高的花費來解決問題金融機構，同時也造成銀行本身的借貸緊縮。

註⑩ 不過與東亞其他幾個國家不一樣的地方，在於台灣的外匯準備充足、經常帳持續保持盈餘，加上企業融資主要依賴自有資金或本地銀行借貸，很少向國外借款，更非依賴短期國外資金，所以沒有匯率巨幅貶值的風險及其所引發的危機。



參、政府的紓困措施

一、國民黨時期

從 1998 年開始，台灣陸續發生多家上市與上櫃企業發生跳票等財務危機，立即衝擊到股市以及金融體系的穩定。風暴產生之後，政府的立即作為是採取了多項紓困措施，首先是經濟部與央行各撥 390 與 300 億元，作為中小企業緊急融資與專案貸款。^①其次是降低存款準備率、重貼現率等，希望使市場資金寬鬆。在此之外，對營運正常但仍出現困境的公司，同意延展債務，一共凍結了 2,400 億元銀行債務，^②對象遍及安鋒、廣三與長億等 19 家集團。^③此外也提供低利貸款以振興房地產。在股市護盤方面，由公營銀行、政府控制之基金及郵匯儲金等為主組成護盤基金以支援股價，^④金融機構因護盤而買入的股票得列入長期投資。這之中很多的紓困措施，除了有擔心大企業倒閉的考量之外，也有是基於建立與維持與地方派系與內需型財團的政商聯盟，例如對安鋒、廣三與長億集團的紓困，以及曾經接受政治獻金而進行援助，^⑤並非完全基於這些公司的獲利前景或基本面良好與否來判定是否給予紓困。

本土金融風暴的產生與搶救，國民黨黨營事業也扮演一定角色。國民黨黨營事業擁有許多經濟活動的特許經營權，七大控股公司的經營範圍，涉及銀行、證券、石化、媒體、水泥與創投等事業，其中以金融證券業所佔的比重較大，約佔總投資額的近三成。黨營資金有多重的角色，除了提供國民黨競選的資金之外，最重要的工作是建立與維持政治聯盟，拉攏地方派系與財團，主要是投資地方派系所經營的企業，例如安鋒集團、長億集團所屬泛亞銀行與高雄企銀，以維持其和國民黨的合作關係。這些目的在拉攏地方派系與內需財團的投資，大多是浪費與無效率的。本土性金融風暴發生之後，許多內需型產業出現財務危機，為擔心影響選舉與經濟，國民黨營企業開始與公銀行庫聯手提供瀕臨倒閉企業的紓困，以直接金援或購買股票的方式，對象遍及長億、安鋒、國產、尖美與國揚企業等等 22 家企業。^⑥然而正因為黨營企業各種政策性的投資與貸款，大多是不符合經濟效益的投資，讓黨營企業的資產在這段時間大

註① 于宗先、王金利，台灣金融之演變。

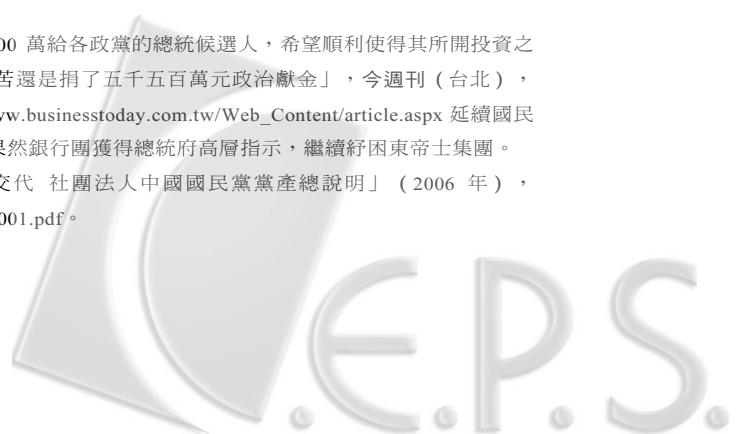
註② 張忠本，「法紀與政治 台灣公司治理兩大罩門」，經濟日報（台北），2003 年 8 月 21 日，版 40。

註③ 具體的紓困措施包括以股票為擔保品的貸款不需補提擔保品、屆期債務延緩，問題上市公司股票暫停交易等等。

註④ 于宗先、王金利，台灣泡沫經濟。

註⑤ 例如 2000 年大選東帝士集團捐贈了約 5,500 萬給各政黨的總統候選人，希望順利使得其所開投資之「觀塘工業區」順利開發。參見「去年再苦還是捐了五千五百萬元政治獻金」，今週刊（台北），第 232 期（2001 年 5 月 27 日）。http://www.businessday.com.tw/Web_Content/article.aspx 延續國民黨政府時期獲得紓困，新政府上台之後，果然銀行團獲得總統府高層指示，繼續紓困東帝士集團。

註⑥ 中國國民黨，「2006 面對歷史 向全民交代 社團法人中國國民黨黨產總說明」（2006 年），http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc_doc/001.pdf。



幅的流失，從 1992 到 1998 的短短數年間，七大控股公司的總負債從 204 億增加到 787 億，^③黨營金融機構更產生相當多的呆帳。

政府要求銀行進行護盤以及債務紓困，不但拖延了問題企業的解決，實質上更是將企業的問題移轉給銀行，嚴重影響銀行的健全。此外與問題企業關係密切的銀行，例如台中商銀、中興銀行、泛亞銀行與高雄企銀等更是產生立即的危機，因為這些金融機構屬於中大型，對經濟產生的危機遠大於 1995 年之後陸續爆發的基層金融機構兌現問題，所以整體金融機構的逾放比節節升高，如表 2 所示，逾放比從 1995 年的 3% 升到 1999 年的 5.7% 與 2001 年的 8.2%。不但金融機構受嚴重波及，更造成了之後經濟的停滯。深一層來說，政府之所以能消極延後壞帳的處理，一方面是壞帳的金額一開始沒有太高，一方面也因為本土金融風暴並未引發匯率的危機，而且出口部門沒有受到太大的影響，並沒有穩定外匯市場信心的問題，所以政府處理問題企業壞帳的急迫性不高。

民主化之前，政府對發生問題的企業也曾給予紓困的援手，特別是當企業遭遇大規模的不景氣時，政府也會端出多項紓困措施，但這些企業的問題較少是因為公司治理不當或進行投機性投資所引起，主要是因為整體經濟或產業景氣變化導致，而且政府的介入是以該企業重整後發展的可能性以及該企業對整體產業的關連性來決定，^④較少是短期政治層面的考量。^⑤民主化之後，這個邏輯出現了變化，從政府對本土金融風暴的處理可以看出，是否有再生的潛力不是考量的唯一重點，從對於內需財團的廣泛紓困，可以看出選舉以及政商伙伴關係也成為考量的重點。進一步來說，相較於民主化初期兩次股市泡沫破裂後政府的因應，政府對本土企業風暴發生後股市下跌的介入程度遠較前兩次來得大。1988 與 1990 台灣兩次發生股市暴跌，1988 年是因為政府宣佈恢復課徵證券交易所所得稅，引起股市在 19 天之內下跌三千多點。1990 年的下跌是因為泡沫經濟的破裂，巨幅出超造成超額儲蓄，過多的資金投入股市與房地產，使資產價格不合理的膨脹。1988 的危機中，儘管工商界、立委與部分國民黨中常委不斷反映希望調整政策，但行政院不為所動，堅持不降低證券交易所所得稅，讓股市自然調整。^⑥政府對 1990 年的股市危機，基本上也沒有採取積極的措施來護盤，而是讓市場自己去調整。^⑦1998 到 1999 年的企業風暴，同樣引起股價的大幅下滑，但在次年總統大選的考量下，1999 年開始政府以各項措施，特別是犧牲金融機構的獲利來拯救問題企業與股市。政府過度的介入，不但沒有救起問題企業，反而拖累金融機構，並使得經濟衰退的現象持續。

註③ 梁永煌、田習如，拍賣國民黨一黨產大清算（台北：財訊，2000年）。

註④ 王駿，財經巨擘：俞國華生涯行腳（台北：商智文化事業股份有限公司，1999年）。

註⑤ 例如 1985 年受到世界經濟不景氣的影響，許多產業發生困難，政府這時推出降低工業用電、燃油價格減價，進口機器進口關稅延繳，公營銀行貸款還款延展與既有銀行與企業訂定之融資額度維持不變，另外成立經濟革新委員會，檢討現有法規制度，來改善經營投資環境。薛心銘，變局中的躍進：俞國華的政院五年（台北：正中，1997年）。

註⑥ 王駿，財經巨擘：俞國華生涯行腳。

註⑦ 于宗先、王金利，台灣泡沫經濟。



二、民進黨執政時期

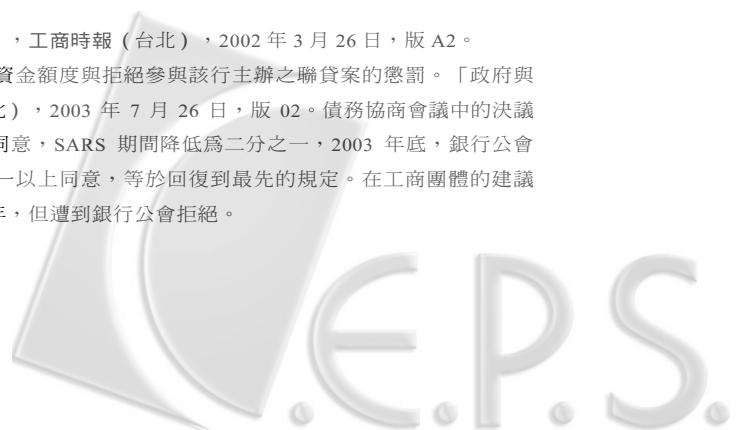
因應本土金融風暴的持續以及美國泡沫經濟的破裂，且基於拉攏內需型財團支持以及抱持上市公司倒閉對社會損害甚大的信念下，民進黨執政後持續對問題企業提供紓困。首先是要求銀行進場股市支撐企業股價，這項作法的同時，放寬銀行投資股市上限，銀行可將短期投資改列長期投資，且為實現損失可分十年攤提。其次是要求銀行對企業債權延展與降息，財政部在 2000 年成立「賦稅金融協助分組」紓困窗口，居中協調銀行及經營不善企業的債務清償。一年內 289 家申請紓困案申請，共 217 家獲得批准，幾乎四分之三的企業紓困都獲得同意。³⁸內容包括展延貸款還款，不對繳息與營運正常的企業抽銀根，強制要求銀行對民營企業的放款必須成長，不配合的銀行，財政部可以在申請新業務、新設分行上加以限制。事實上企業發生問題時必須進行必要的財務與營運重整，若無繼續營運的價值應讓其倒閉。不考慮問題企業是否具有經營價值，一味地紓困，只是使得企業的問題被隱藏、延後爆發，許多企業最後仍面臨倒閉的問題，而且更影響金融體系的健全。此外並允許銀行的紓困放款得免計入逾放，這等於政府片面更改銀行財務資訊揭露的計算公式，嚴重違反國際金融監理原則，延後銀行壞帳的降低。除了延展銀行債權之外，政府也利用行政院開發基金與國營事業加碼部分問題企業新的投資，例如長億集團月眉開發案，來拯救這些問題企業。

因應整體銀行體系壞帳比率不斷升高，2001 年底開始，政府決定不再主動介入財務困難企業的紓困，關閉財政部對企業的專案紓困窗口，企業若希望屆期債務展延，必須直接向銀行團協商，依照債權債務協商機制，進行專業判斷決定是否受理及提供優惠。這也就是通稱的倫敦模式 (London approach)，由債權銀行出面，進行債權債務協商與監督。與此同時，從 2002 年開始，政府也推動加速打消呆帳的政策，以降低不良債權數額，此點下節中將進一步說明。

不過另一方面，紓困的決策權移轉到銀行之後，對大型企業的紓困機制卻仍持續。因應財政部紓困機制的結束，在政府主導下，2001 年銀行公會預先訂定「銀行公會會員自律性債權債務協商及制約機制」，剝奪聯貸案中個別銀行自主回收貸款的權利，且要求各銀行一體遵行。即對於繳息正常的企業，借款本金到期後，銀行不主動要求收回債款，若有銀行欲收回帳款不予展延，借款企業得請求最大債權銀行召開債權債務會議，若經債權總額三分之二以上銀行出席，以及出席銀行債權總額二分之一以上同意，全體債權銀行應一致遵行，繼續貸款。銀行違反上述協商決議者，呈報財政部與中央銀行處理。並規定金融機構承辦此類案件之人員，免除相關行政責任。³⁹

註³⁸ 「終結紓困機制促進企業競爭與產業升級」，工商時報（台北），2002年3月26日，版A2。

註³⁹ 違反規定的銀行，同業間也會有緊縮拆款資金額度與拒絕參與該行主辦之聯貸案的懲罰。「政府與銀行公會怎可聽命金權」，工商時報（台北），2003年7月26日，版02。債務協商會議中的決議門檻本為出席銀行債權總額四分之三以上同意，SARS 期間降低為二分之一，2003 年底，銀行公會覺得過於寬鬆，改為銀行債權總額二分之一以上同意，等於回復到最先的規定。在工商團體的建議中，甚至要求所有將到期貸款自動延期一年，但遭到銀行公會拒絕。



訂定此條款的政策目的，在於政府希望在景氣不佳時銀行繼續對企業紓困，避競相抽銀根，造成企業週轉不靈，另一方面也與工商團體的呼籲，特別是商總理事長的鼓吹有關，因為其自身經營的企業正需要此保護傘才能存活。但這個條款有嚴重的道德危機，企業要求銀行降息，或將利息記帳緩繳，使得問題企業可以繼續存活，趁機淘空企業資產，且會延誤銀行提列備抵呆帳以及處理不良債權的時機。銀行公會之所以會訂定此條款，一方面是公營銀行董事長自會聽從政府指示，民營銀行為了應付金檢以及在開設分行與經營新業務上取得許可，自然不敢得罪主管機構。事實上這項約款主要是與大企業有關，因為只有大企業才有本領向多家銀行舉債，利用債權債務協商制度，延緩收回貸款。中小企業一直以來向銀行融資上有困難，能夠取得聯貸案的可能甚微。大企業中最適用的其實就是力霸集團，2003年8月力霸在債權會議中，獲得銀行團隊對旗下事業給予借款展延與降息的優惠。^④事實上對這些公司治理不當的問題企業持續紓困，只是錯置社會資源，讓這些機構可以繼續從事種種投機性的投資與不法的行為。

銀行公會決定為期一年的企業紓困機制，居然三次同意展延一年，從暫時性的措施幾乎變成一個常態性的措施，每次的延期都是工業總會與商業總會等五大工商團體發函政府，再由政府發函銀行公會配合，銀行公會開會時，尚有財政部與央行列席。2003年財政部甚至要求銀行對紓困機制追蹤列管，向財政部申報。此一集體紓困機制直到2004年底才正式退場。不過在此之後個別銀行的紓困仍然存在，因為主管機關會關照，而且抽銀根之後該筆帳款馬上變成壞帳，對銀行獲利會有立即性的影響。例如對力霸與嘉食化在2004年底紓困機制落幕之後，繼續獲得銀行團給予債權展延，只需負擔少數利息。力霸與嘉食化在政黨輪替前就已經產生問題，已經持續由銀行團紓困了好幾年，銀行團數度同意減息並延期還債。民進黨執政之後，持續給予力霸紓困，並允許力霸將事業範圍擴展到電信與媒體產業。除了利用政商關係獲得紓困之外，力霸集團一直以來財報不實，該提列投資損失的，卻隱藏不列，以維持股價並向銀行質押貸款，等到公司發生流動危機，不但無法清償債務時，連利息都付不出時，就向法院要求重整，以逃避銀行團對債務的追繳，這時問題才整個曝光出來。事實上紓困企業常常利用銀行債權展延或或借新還舊之際，淘空公司資產，在事情曝光之前，避居海外，例如力霸與之前的安鋒都是如此。

肆、問題銀行與壞帳清理

當企業出現問題時，自然造成本地金融機構受到波及，加上政府的一連串紓困措施，使銀行的逾放比節節升高，迫使前後任政府在紓困的同時也緩步展開金融重建工

註④ 「力霸集團王又曾大膽搬錢」，今週刊（台北），第351期（2003年9月15日）。http://www.businesstoday.com.tw/Web_Content/article.aspx。



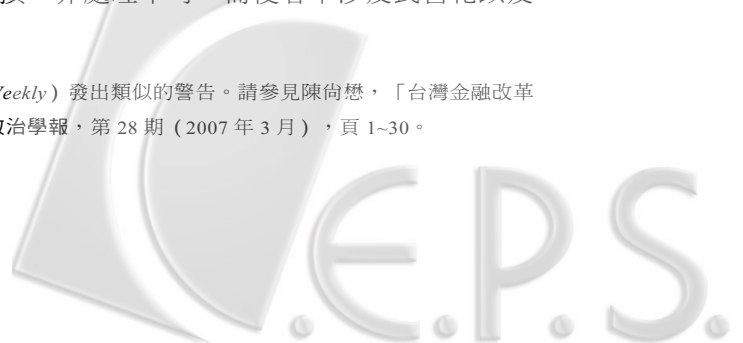
程。1999年起政府調降存款準備率，另外也調降金融機構營業稅稅率由5%到2%，並指定這筆結餘專用於銀行打消呆帳，希望四年之後，逾放可以降為2.5%，同時也延期銀行對逾放與壞帳的認定與提列。另外對於問題金融機構採取指定銀行概括承受的方式處理，並考慮設立金融重建機構以及推動《金融機構合併法》，讓經營不善基層金融機構有退場的法源。此外也鼓勵外資併購本地銀行，並策略性鼓勵公營銀行合併。最後，則是計畫將金融監理業務合併，合併央行金檢局、財部金融局及證期會組成金融監理委員會。這幾項政策都是近年台灣金融體系重建工程的開端，一直延續到民進黨政府任內所推動的一次與二次金改。金融重建其實是一項有延續性的工作，包括相關法律的法案研議、立法協商與通過後的執行，國民黨政府時推動了一部份，新政府接手推動了其餘的部份。

1999年邱正雄部長任內送至立法院的《金融機構合併法》，是整頓基層金融機構的重要法源，該法允許當基層農漁會信用部以及信合社出現無法清償債務時或損及存款人利益時，政府得以指定特定銀行的方式接管該金融機構。但因為碰上2000年大選前夕，該法遭遇農漁會幹部以及國民黨地方派系背景立委的反對，只留在委員會審查的階段，一直到政黨輪替之後的院期中才獲得朝野政黨合作通過。此外在1999年，財政部與農委會就已經達成共識，推行農會信用部分級管理，績效好的信用部繼續存在，並以此為基礎加上政府資金成立全國農業銀行，體質劣的信用部由該銀行合併，但分級管理與合併涉及到地方派系的重要金庫，政治反彈可以想見相當之大，所以最後也未能推行。

民進黨執政之後，面對了金融體系的嚴重問題，展開了金融重建的工作。除了統計數字所呈現問題的嚴重之外，來自國外的警告也陸續出現，包括在2000年與2002年，分別有「經濟學人」以及「亞洲開發銀行」研究員提出對台灣爆發本土金融風暴的警告。^④朝野政黨在2000年合力通過了前任政府提出之《金融機構合併法》，讓處理問題基層金融機構得到法源，在該法中同時也通過了設置資產管理公司（Asset Management Company，簡稱AMC），以加速清理銀行的壞帳。接著在2001年推動金融六法的通過，「金融六法」指的是《金融重建基金設置及管理條例》、《存款保險條例部分條文修正》、《營業稅法部分條文修正》、《金融控股公司法》、《票券金融管理法》以及《保險法部分條文修正》。「金融六法」制訂的目的在協助關閉無清償能力的銀行與降低金融機構呆帳，並允許銀行成立金控，跨業經營銀行、證券與保險等不同領域的業務。2003年接著通過財經六法，這六法之中與金融重建直接有關的是《農業金融法》、《金融重建基金修正條例》以及《金融監督管理委員會的組織法》。

不過因為民進黨政府上任後持續對問題企業紓困，並未積極推動打消呆帳的工程，所以政黨輪替後金融重建初期階段的重心，在清算無清償能力金融機構與鼓勵公股銀行合併，因為前者每天產生持續的虧損，非處理不可，而後者不涉及民營化以及

註④ 在2000年尚有美國商業週刊（*Business Weekly*）發出類似的警告。請參見陳尙懋，「台灣金融改革的政治分析：ACTA模型的檢驗」，*東吳政治學報*，第28期（2007年3月），頁1~30。



引入外資，所以推動的政治成本較小。至於政治成本較大的打消壞帳，則等到 2002 年推動一次金改時才處理。以下分別說明幾項重點的工程，以及在推動過程中受到政治力的影響。

一、金融重建基金

金融六法的重心是金融重建基金（RTC）的建立，初期規模 1,400 億元。重建基金的財源，包括原預定將免徵之金融營業稅稅款以及調高金融機構存款保險費率收入，^④ 金融營業稅仍維持 2%。RTC 成立的目的是當一個國家有多家金融機構出現連串倒閉或瀕臨倒閉時，既有存保機制無法解決，這時候以政府基金迅速介入，以利這些機構與其他健全金融機構合併，保障存款人權益，避免系統性的金融危機擴大。RTC 在東亞諸國的經驗中，可以使用全額賠付淨值差額、購買特別股以強制收購問題銀行之經營權以及強制收購呆帳的方式介入，但台灣使用的只有第一種，也就是問題金融機構淨值為負的部分由 RTC 全額賠付給進行概括承受或得標的銀行。對於 RTC 的金額大小與基金賠付範圍各方存在不同的意見，政府希望加大規模，以加速問題銀行與壞帳的處理，在野黨則擔心會有道德風險，賠付範圍僅限於淨值為負之金融機構，不包括收購不良債權與特別股入股。RTC 的存在是一種緊急的處置，容易有道德風險存在，因為其百分之百賠付存款與非存款債權的設計，使得存款人與其他銀行因為未慎選銀行而遭致損失，卻將風險轉嫁到整個社會。而且問題銀行常常在 RTC 列管後藉著高利率吸收存款，進行不當貸款，真的無法支撐時，就把問題丟給政府，因此 RTC 是一個暫時性的組織，危機過後必須回歸正常的存保保險機制。

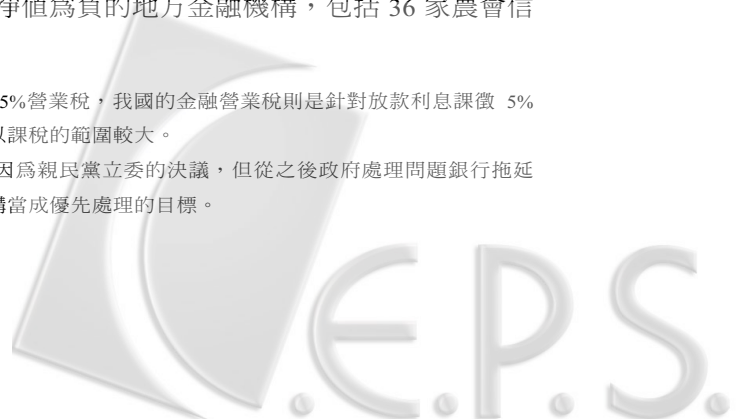
RTC 初期以處理問題基層金融機構為主，暫緩處理銀行的部分。雖然基層金融機構的營業額很小，並不太影響整體的逾放比例，但基層金融機構的逾放遠高於其他類型的銀行，有急迫處理的必要，這可以從表 2 中看出。而且雖然基層金融營業額與資產均不大，但是從過去幾次銀行概括承受問題基層金融機構的經驗觀之，除帳面上原先的虧空，因為帳務未符合現代會計原則，實際清算後的虧損金額更大，每次承接都接收了數十億的負債，讓接收銀行的資本適足率迅速惡化。例如合庫承受彰化四信以及 1999 年台銀承受東港信合社都造成了鉅額虧損。此外，這一類型金融機構規模較小，賠付的金額較少，處理起來也相對較容易，所以成為第一階段處理的對象。^⑤

二、基層問題金融機構

2001 年《金融機構合併法》與 RTC 陸續通過之後，RTC 陸續接管了淨值為負的信用部，到 2007 年 3 月總共合併了 49 家淨值為負的地方金融機構，包括 36 家農會信

註④ 一般企業的營業稅是針對利潤的部分課徵 5%營業稅，我國的金融營業稅則是針對放款利息課徵 5%營業稅，但存款利息的支出卻未扣除，所以課稅的範圍較大。

註⑤ 雖然一開始優先處理基層問題金融機構是因為親民黨立委的決議，但從之後政府處理問題銀行拖延的情形看來，執政黨的確也將基層金融機構當成優先處理的目標。



用部，2家漁會信用部以及9家信用合作社，另外也包括2家銀行，詳細情形列於表3。這些基層金融機構分別由不同的銀行進駐代管，後進一步併入進駐銀行，先由存保公司賠付保費內的金額，資產不足負債的差額由RTC撥付給接手之銀行。重建過程中以2001年8月一次接管36家農漁會信用部動作最龐大，因為這些信用部都是朝野政黨重要的樁腳，因此財政部擔心分批處理引起反彈，反而可能阻礙了改革，所以決定一次解決。

基層金融機構經營團隊大多具有地方派系背景，或是在選舉中長期支持某一特定政治人物。新銀行開放之後，生存普遍困難，1990年代暴露在股市與房地產的風險之下，而且內部控管不實，授信浮濫，但受政治因素干擾政府的及時糾正的監理措施無法實施，逾放比普遍偏高，部分在股市或房地產投資嚴重失利的基層金融機構就不免落入被接管的命運。表3還不包括政黨輪替前就被公營行庫以概括承受方式所接管的幾家基層金融機構，例如彰化四信，經營團隊同樣是具有地方派系背景。表3也不包括RTC在2007年才陸續接管的幾家新銀行，這幾家新銀行中，也有好幾家是具有地方內需型財團的背景，且集團負責人都曾經擔任立委職務，例如寶華與中華銀行。

表3 處理49家經營不善金融機構金融重建基金賠付表(2007年3月為止)

單位：百萬元

讓與機構	承受行庫	會計師評估基準 日帳列淨值	金融重建基金應賠付 總金額
7家信用合作社 (2001年)	合作金庫、陽信、誠泰	-5,328	-38,465.3
29家農漁會信用部 (2001年)	台銀、土銀、第一、華南、 彰化、農民銀行、世華	-19,941	-39,715.8
9家農漁會信用部(2002- 2007年)	合作金庫、土地銀行、屏東 縣南州鄉農會、嘉義縣竹崎 鄉農會	-439	-9,837.2
台南市第五信合社(2002 年)與高雄縣鳳山信合社 (2004年)	陽信、中國信託	-2,656	-4,819.7
高雄區中小企業銀行 (2004年)	玉山商業銀行	-17,006	-13,863.4
中興商業銀行(2005年)	聯邦商業銀行	-60,843	-58,485.3
四十九家經營不善機構合計數		-106,213	-165,186.6

資料來源：中央存款保險公司，「處理48家經營不善金融機構金融重建基金依法代為給付金額統計表」(2007年)，
<http://www.cdic.gov.tw/public/Attachment/77121029171.pdf>。

不過儘管RTC接收了淨值為負的農漁會信用部，基層金融機構逾放比率依然很高，有多家基層金融機構資本適足率不到8%，急需立即處理。所以財政部於2002年9月，推動農漁會信用部分級管理，依照逾放比例將農漁會及信用合作社區分為四級，分別限制經營業務、對象與放貸上限。其中對逾放比超過25%者，除上述限制措施之外，更訂出裁撤營運績效不彰信用部分部、縮減人員、停止辦理新增放款等懲罰。但這個措施引起基層金融機構幹部很大的反彈，同時引發消滅基層金融機構的耳

語，全台農漁會串連於 2002 年 11 月舉行大遊行，包括在野黨以及執政黨南部縣市首長也出面反對，於是年年底，政府即宣佈暫停接管的動作。

朝野政黨於次年 7 月通過《農業金融法》，同意遭接管的 36 家農漁會不受金融機構合併法的限制，可以向接管銀行以不低於原價買回，再設信用部。而且同意信用部可以對非會員辦理放款，不限定於會員，這些措施使得金融機構風險增加，同時也讓基層金融機構的改革進展有限。雖然基層金融機構的營業額佔整體銀行業營業額的比例甚低，但是因為農漁會以及信用合作社是地方派系的依靠，地方金融機構的問題也往往是這些金融機構總幹事的傑作，無法割除這些不良金融機構，等於是讓這些金權型政治人物可以繼續生存。被接收的農漁會信用部，後來又陸續被農委會允許復業，所以到 2007 年中為止，36 家被接收的農漁會信用部中又有 13 復業成功。^④當國內銀行家數減少蔚為潮流之際，基層金融機構的家數卻反倒增加，將來如何生存是一大問題。

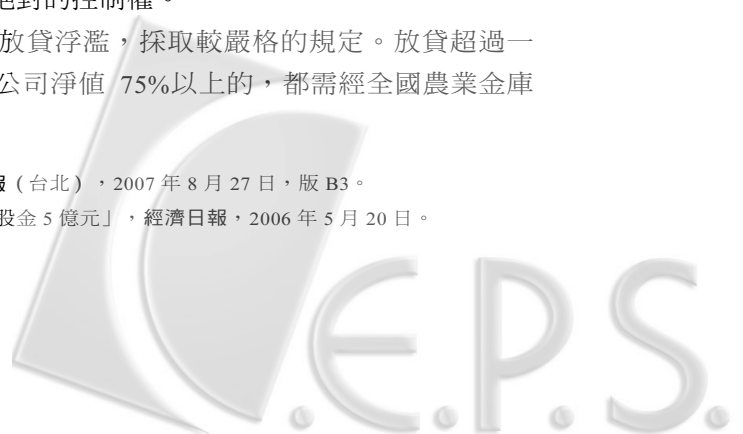
此外，2005 年通過之金融重建基金修正案，國民黨與親民黨立委提案夾帶通過了「鳳山信用合作社條款」。規定在條例修正公布前已被接管的信用合作社，社員權利應受到全額保障，由承接金融機構全額賠付，如果該承受者未能賠付，由 RTC 基金全額賠付。^⑤RTC 理應是賠付存款人，但對經營不善金融機構的股東或社員，不應該在賠付範圍，因為正是主要股東涉及超貸、經營不善或違法淘空，才造成信用合作社的困境。所以這個條款等於是讓 RTC 來賠償股東經營不善的缺口，也就是以 RTC 的資金來補償股東的損失，所以這個條款有嚴重的道德風險與公平問題。

2003 年《農業金融法》草案的另一個重心是成立全國農業金庫，一開始政府就知道政治反彈的壓力，不敢提出最佳的方案，即將各地農漁會信用部歸併成全國農業金庫的分支機構，而採取最佳的雙軌並立方案。不過即使如此，在立法過程中，行政院版本與在野黨及農漁會幹部法案版本仍存在著歧見，差異主要在於股東結構、政府出資比率、金融檢查以及已被接管信用部的歸還問題等。政府希望董事會由中央指派三分之二，但是農會反對；行政院希望降低政府出資額度為 20%，在野黨版則希望維持 49%；行政院要求有獨立金監單位，在野黨版則無金監單位；此外在野黨要求歸還 36 家遭接管農漁會信用部，行政院則堅決反對。2003 年在妥協中政府通過《農業金融法》，規定全國農業金庫於 2005 年正式成立，建立農漁會信用部與農業金庫的雙軌體制，兩者均為農業金融體系的一部份。農業金庫政府出資 49%，各地農漁會出資 51%。由農委會為主管機關，監理業務則委託金管會擔任。農業金庫十五席董事，十席是一般董事，官股與民股各半經選舉產生，另外五席為獨立董事，由中央主管機關推薦專業金融人員，所以政府擁有董事會絕對的控制權。

全國農業金庫針對以往農漁會信用部放貸浮濫，採取較嚴格的規定。放貸超過一億元以上的案子，或對單一公司放貸達該公司淨值 75%以上的，都需經全國農業金庫

註④ 「農漁會信用部退場機制敲定」，經濟日報（台北），2007 年 8 月 27 日，版 B3。

註⑤ 「鳳信條款夾帶過關 RTC 可能須賠付鳳信股金 5 億元」，經濟日報，2006 年 5 月 20 日。



核定。另外新法規定各地農漁會信用部均需設立授信委員會，主任必須報請主管機關核准，不得由農會總幹事一人決定，並建立授信與稽核制度。並對以往造成呆帳的土地與建築融資採取比較保守的態度，要求各農漁會信用部謹慎放款。對於經營不善農漁會信用部的退場機制方面，累積虧損超過上年度決算虧損 1/3，或逾放超過 15%者，由農業金庫加以整頓，以三年為限，逾時未見成效將強制與其他信用部合併。不過現行退場機制的問題是農會信用部無法單獨與其他農會信用部合併，必須將農會整個與其他農會合併，信用部也不能與農業金庫合併，所以合併的速度非常慢，至今僅 2 家農會合併，大部分的問題農漁會信用部依舊存活。^④

近年農漁會信用部逾放比已經大有改善，從 2004 年的 17.7% 降至 2006 年的 9%，同一時期存款增加，淨值由 762 億提升至 860 億，但是資本適足率未達 8% 的農漁會信用部者仍有 57 家，^⑤部份農漁會信用部的逾放比仍然居高不下，且近年面臨游資過多，放貸不出去的問題，經營普遍困難。但是因為在野黨的反對，以及執政黨面對 2004 年的總統大選，開始更大規模的拉攏地方派系樁腳，因此政府不願採取即時糾正措施，反而是持續採用補貼的措施來維持農漁會信用部的生存。首先，因為近年來各縣市財政困難，常常需要跟銀行舉債度日，於是許多縣市的農漁會集結起來，要求縣政府以聯貸的方式向該縣的農漁會信用部借款，逾放比越高貸得越多。但向農漁會信用部貸款的利息較一般銀行高出約 0.3 到 0.5 個百分點，包括台南、嘉義、苗栗、台北、雲林與屏東等縣都有類似的作法，金額都在數十億之譜，這是另一種政策性的貸款，由地方政府出錢補貼，這也是近年農漁會信用部逾放比降低的一個重要原因。^⑥但地方政府財政日漸拮据，能維持多久是一個問題。其次，對基層金融機構的補貼還來自農漁會信用部在全國農業金庫的轉存款，這些轉存款以一年期定存的利率支付利息，遠高於一般金融機構轉存其他金融機構所能獲得的利率，這形成農業金庫沉重的負擔，對農業金庫的資本適足率產生壓力。^⑦

三、問題銀行的處理

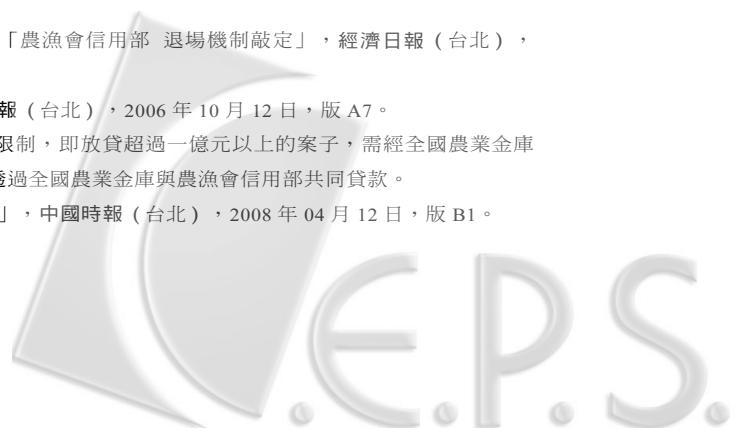
RTC 在第一階段處理基層問題金融機構的呆帳之後，已經花費大半，無力處理銀行層級問題金融機構，所以需要增加規模，但朝野對於增加金額的數量意見差異甚大，政府希望加大規模以包括購買問題銀行特別股以及收購不良債權，以加速處理不良資產，並改善銀行因為處理不良資產產生資本適足率不足的情況，並加速銀行合併，但在野黨只同意賠付淨值差額，以避免道德風險。金融重建基金修正案於 2005 年

註④ 目前政府仍在修法中，讓合併更有彈性。「農漁會信用部 退場機制敲定」，經濟日報（台北），2007 年 8 月 27 日，版 B3。

註⑤ 「農漁會信用部退場 農庫收編」，工商時報（台北），2006 年 10 月 12 日，版 A7。

註⑥ 因為全國農業金庫對農漁會信用部放貸的限制，即放貸超過一億元以上的案子，需經全國農業金庫核定。所以都是這類型的借貸在程序上是透過全國農業金庫與農漁會信用部共同貸款。

註⑦ 「中華信評：農業金庫未實現損失近 20 億」，中國時報（台北），2008 年 04 月 12 日，版 B1。



通過，將該基金延長至 2010 年，並新增基金規模 1,100 億元，其中 220 億指定用於處理農漁會信用部。此外修正案也規定除了 RTC 已經接管與列管的金融機構之外，該年 7 月起不再介入新的問題金融機構，存款賠付回歸《存保條例》處理，由存保公司處理後續問題。^⑤另一方面，在標售策略上，為增快標售的速度，RTC 採取區分不良債權（Bad Bank）與銀行本體（Good Bank）分開標售的方式，不良債權賣給 AMC，銀行本體賣給其他銀行。

如表 3 所示，RTC 自 2001 年 7 月設置以迄 2007 年 3 月底為止共處理 49 家經營不善金融機構，賠付總金額 1,652 億元。^⑥在 2001 年處理 36 家基層金融機構之後，接下來處理的機構包括 2002 年 8 家基層金融機構、2004 年鳳山信用合作社、高雄中小企業銀行、2005 年新埤鄉農會信用部（與南州鄉農會合併）以及 2005 年處理之中興商業銀行。RTC 處理之問題金融機構依性質分，包括 37 家農、漁會信用部，負債缺口賠付金額 496 億元，佔整體賠付金額之 30%，9 家信用合作社賠付金額 433 億元，佔整體賠付金額之 26.2%，2 家銀行賠付金額 723 億元，佔整體賠付金額之 43.8%。^⑦這裡可以看出從 2001 到 2006 年的五年間，RTC 處理的問題金融機構以基層金融機構為主，問題商業銀行的部分則大部分都尚未處理，事實上每一家問題銀行的賠付金額都很龐大，這可以從高雄中小企銀與中興銀行的賠付金額看出，讓政府一直不敢下決心處理。

問題銀行的難題從本土金融風暴時開始，歷經 2006 年消費金融風暴後更加嚴重，到 2007 年初自有資本比例未達 8% 的就還有 12 家。^⑧這些後段班銀行的逾放情形嚴重，情形顯示於表 4，有 9 家高達 4% 以上。問題銀行以高利率吸引客戶，使得其他正常銀行獲利減少，而且面對合併提議時出價過高，拖延的結果使財務更加惡化，這時問題銀行才願意降價，但惡化的財務卻使併購者卻步，最後還是被 RTC 接管。政府起先以 RTC 規模不足為由，不敢處理問題銀行，但 2005 年 RTC 增資之後，政府仍然沒有處理的決心，也因此延遲了處理的時機，次年底力霸風暴發生之後，政府才開始積極處理問題銀行。即使《銀行法》已規定，銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關得介入要求改善，但政治考量使政府往往不敢如處理基層金融機構般主動介入，一方面是這些銀行的規模相對比較大，一

註⑤ 2% 的金融營業稅不廢除，2005 到 2010 年之間的金融營業稅將作為 RTC 規模擴增的財源，之後保留為存款保險特別準備金。非存款債務未來也將不再賠付，也就是 RTC 賠付範圍將不包括可轉讓定期存單、金融債券、金融機構拆借款等等。金融同業拆借款這部分是其他銀行以較高的利率水準拆借給被接管銀行的款項，自應承擔風險，未來這部分將不再賠付。

註⑥ 中央存款保險公司，「處理 48 家經營不善金融機構金融重建基金依法代為給付金額統計表」（2007 年），<http://www.cdic.gov.tw/public/Attachment/77121029171.pdf>。

註⑦ 光中興銀行一家的接管就花去 585 億元的資金，原先接管時尚有淨值，但接管後清算實際淨值，卻為負的 608 億，說明潛在問題的嚴重。

註⑧ 這些問題銀行的特徵就是不當授信、授信集中、否決既有作業程序與承受過度風險等等。陳松興、阮淑祥，一兆元的黑洞？：為台灣金融重建工程把脈。

方面也因為民進黨政府與基層金融機構的淵源不深，但問題銀行卻往往與政府高層有較緊密的網絡關係。例如寶華銀行前身為泛亞銀行，為長億集團所屬的銀行，在本土金融風暴發生之後，長億集團出現財務危機，由耐斯集團增資承接，但接手後情況一直未見改善。但因為政商關係良好，與政府高層關係緊密，雖然是問題金融機構，且列入監管，但是政府的接管時程卻一再拖延，最後問題實在太嚴重了 RTC 才予接管。

表 4 本國銀行逾放比情形 (2007 年 3 月)

逾放比情形	銀行名稱
逾放比低於 2%	中國輸出入銀行、臺灣工業銀行、玉山商業銀行、上海商業儲蓄銀行、臺灣土地銀行、中華開發工業銀行、兆豐國際商業銀行、復華商業銀行、台北富邦銀行、臺灣銀行、中央信託局、第一商業銀行、臺中商業銀行、華泰商業銀行、中國信託商業銀行、國泰世華商業銀行、高雄銀行、彰化商業銀行
逾放比大於 2%，低於 4%	臺灣新光商業銀行、京城商業銀行、華南商業銀行、合作金庫銀行、遠東國際商業銀行、永豐商業銀行、臺灣中小企業銀行、台新國際商業銀行、陽信商業銀行、新竹國際商業銀行、三信商業銀行、大眾商業銀行、聯邦商業銀行、華僑商業銀行
逾放比大於 4%	板信商業銀行、萬泰商業銀行、安泰商業銀行、日盛國際商業銀行、寶華商業銀行、中華商業銀行、慶豐商業銀行、臺東區中小企業銀行、花蓮區中小企業銀行

資料來源：金管會，「本國銀行資產品質評估分析統計表」（2007 年），<http://www.fsc.gov.tw/news2.aspx?ctunit=20&topcat=1>。

2007 年許多問題銀行才陸續被 RTC 接管與清算，包括花企、東企、中聯信託、中華銀行與寶華銀行。^{⑤4} 2007 年在處理中華銀行時，RTC 的資金已經不夠使用，除了另外需動用到存保準備金之外，還需向銀行借款支應。^{⑤5} RTC 賠付金額最高的三家銀行，分別是中興銀行、中華銀行與寶華銀行，賠付金額分別為 585、475 與 445 億，這幾家正都是新銀行開放後設立、長期汲汲於經營政商關係的內需財團所經營者。

RTC 以公共資金賠付問題銀行的目的在保障投資人，對於造成虧損的銀行負責人

註^{⑤4} RTC 前後總計將負責處理 9 家銀行，到 2008 年 2 月為止，中興銀行、高企、花企、東企的銀行本體以及不良債權已處理完畢，中聯信託、中華銀行與寶華銀行的銀行本體已經標售，不良債權尚未處理完畢，亞洲信託已接管。慶豐銀行列管中，淨值也已轉負，不過因為大選接近，政府未敢及時接管。RTC 第一階段處理基層問題金融機構與中興銀行的方式，是洽特定銀行承接並賠付差額，之後高企、花企、東企都是採用標售並賠付差額的方式處理，使 RTC 所剩不多的規模可以節省支出。例如 2007 年 2 月花企的帳面淨值為 -80.98 億，該年 5 月，RTC 標售花企，中信銀以 36.08 億標得，故 RTC 只要賠付 44.9 億，不須賠付到 80.98 億。請參見「限制董監質押比例應該盡快全面實施」，工商時報（台北），2007 年 2 月 4 日，版 A2。中聯信託、花企、東企、中華與寶華銀行標售時的賠付金額分別為 129、44.9、69、474.9 與 445 億。實際賠付金額不會這麼大，因為不良資產的出售可以取回八到九成的資金，例如花企與東企的處理上，RTC 最後實際支付金額為 11.6 與 11.9 億。此外整體大環境對清理問題金融機構也有幫助，2005 年之後經濟與房地產景氣復甦，買方的購買意願增加，使得不良債權標售的價格與速度都增加。

註^{⑤5} 如此一來，存保基金將大幅減少，未來必須以存款保險以及金融營業稅逐年補足 2000 億的法訂規模（佔全部存款的 2%）。

則必須加以究責。2001 年 RTC 在處理 36 家經營不善基層金融機構時，開始將涉及刑事不法案件移送檢察機關偵辦，之後處理其他問題農會信用部、信用合作社與銀行，對疑涉刑事犯罪案件均移送檢調機關偵辦，迄 2007 年 3 月 31 日止總計移送 179 件。⁵⁵ 除此之外，RTC 處理之經營不善金融機構，亦針對應負賠償責任之人進行民事追償，共計 104 件。⁵⁶ 不過追究問題金融機構負責人與承辦人的執行工作卻不令人滿意，在判刑定讞入監執行前，金融犯罪要角都已經紛紛跑到國外，梁柏薰、劉松藩、曾政仁、朱安雄、王玉雲與王又曾等重要金融罪犯，到 2007 年底為止，除梁柏薰回國投案之外，其餘人皆未發監執行。

四、打消呆帳

金融重建的另一項重要工作是降低銀行壞帳比例。2002 年之前因為持續給予企業紓困，延展企業的債務，所以政府自然沒有將打消呆帳列為第一優先措施，因為清除壞帳會立即降低銀行的獲利並使部份問題企業資產縮減。但拖延政策使得銀行體系逾放比持續升高，有引發本土性金融風暴發生的危機，逼使政府積極面對打消呆帳的工作，2001 年底取消財政部紓困窗口，2002 年在李庸三部長任內展開全面打消呆帳的政策，這一部份金融重建被民進黨政府稱之為第一次金改。除了加速打消呆帳之外，同時提升銀行的準備率，即所謂的 258 的目標，要在 2 年內將整體銀行逾放比降低至 5%，資本適足率增加到 8%。政府鼓勵銀行積極打消呆帳的措施，首先對銀行實施分級管理，設定幾個時點要求銀行限期打消呆帳，獎勵與懲罰併用，積極降低銀行呆帳，屆時逾放比仍高的銀行給予業務擴展、管理階層解職與盈餘分配上的懲罰，逾放比低的銀行給予業務擴展上的獎勵。另外在標售不良債權方面，成立並引進外資 AMC，收購銀行不良債權。

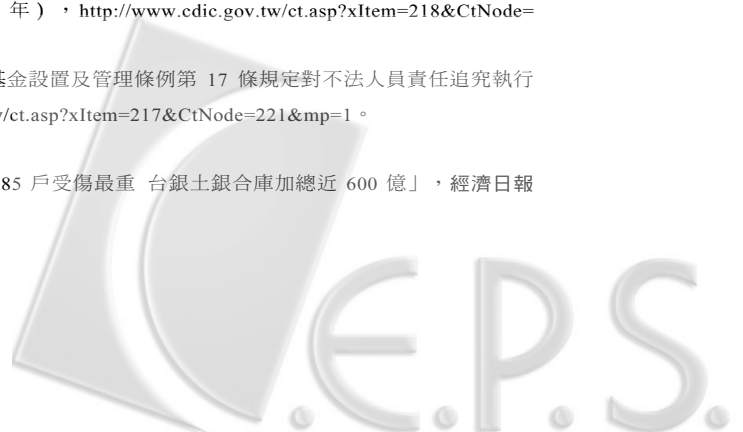
到了公元 2004 年，第一階段金改的打消呆帳的目標有相當的成績，銀行的逾放比如表 2 所示，出現大幅下降，從 2002 年第一季高峰的 8.04%，降到 2005 年第三季的 2.72%，銀行整體打消呆帳 1.3 兆元。⁵⁷ 不過不良債權的問題並未完全解決，至 2006 年底為止，包括台銀、彰化、華南、土地、合庫、交通、中國商銀等國營與舊省屬七大行庫呆帳合計仍高達 1,700 億元。⁵⁸ 台灣沒有使用 RTC 來購買銀行壞帳，而是讓銀行自行打消呆帳，所以包括許多問題銀行的處理以及呆帳的轉銷時程都相對落後。加上

註⁵⁵ 移送的違法案件，依其行為類型概分為以下七類：違反銀行法及其相關規定、授信作業徵信不實、授信作業鑑估不實、授信作業逾越權限、違反一般授信作業規定、舞弊虧空、以及其他等。中央存款保險公司，「疑似不法案件」（2007 年），<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=218&CtNode=222&mp=1>。

註⁵⁶ 中央存款保險公司，「依行政院金融重建基金設置及管理條例第 17 條規定對不法人員責任追究執行情形」（2007 年），<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=217&CtNode=221&mp=1>。

註⁵⁷ 楊雅惠，前揭文。

註⁵⁸ 「老行庫呆帳爆 1,700 億 彰銀達 508 億 185 戶受傷最重 台銀土銀合庫加總近 600 億」，經濟日報（台北），2007 年 5 月 1 日，版 B3。



政黨輪替後政府持續要求公股銀行對問題企業進行紓困，2001年之後大企業仍持續享有紓困優惠，紓困企業的主要債權銀行幾乎都是公股銀行，使得這些壞帳從政黨輪替前一直持續到新政府兩任任期都快結束了，還沒有完全解決。銀行逾放比與資本適足率改善的情形落後，直接影響到外資與體質好的銀行併購問題銀行的意願。

伍、金融體系強化

金融重建中在進行了清算問題銀行以及降低逾放比等先期處置之後，必須要從根本上強化金融體系的競爭力，以減少金融危機發生的機會。東亞金融風暴發生之後，包括韓國、馬來西亞與泰國等亞洲國家的銀行家數，因為大幅關閉問題金融機構加上合併都已經減少，前三大銀行的市佔率也都提高，外資佔前十大銀行持股的比例也大幅增加，^⑥因此民營化、大型化與外資進入是強化銀行體系競爭力的趨勢。所以在銀行體系逾放比開始下降之後，政府開始大力推動第二次金融改革，主要的核心有三個部分，首先是減少銀行的家數，其次是使公股銀行數目減半。台灣的銀行體系因為家數過多，業務內容又相仿，造成利潤過低生存不易，形成一種銀行惡性競爭（overbanking）的情形，二次金改主要是著眼於國內銀行現有規模太小，希望在一定時間內，藉著整併銀行、擴大銀行規模來提升台灣銀行在國際上的競爭力，發展出 1 到 3 家區域性具代表的銀行。與此同時，將公股銀行數目減半，藉著公股銀行合併或是併入民營銀行，使公股不再負責經營，變成純投資的型態。二次金融改革第三個部分是有關外資的引入，希望增加外資在台股中的持股比例以及允許外資銀行併購本國金融機構。不過因為這幾項改革的目的是在強化競爭力而不在解決危機，所以朝野政黨推動的共識與決心均較低。

在金融機構的合併方面，除了 RTC 接管問題金融機構之外，重建過程中台灣銀行的合併主要有以下幾種方式，包括民營銀行間合併、公營銀行間的合併以及公營銀行併入民營銀行。^⑦第一種方式除了少數信合社被購併之外，為數並不多，被併購銀行的資產也都不大。公營銀行間的合併，成功的例子也不多，而且純粹公營銀行間合併，並不一定會帶來利潤的增加，例如交銀與中國國際商銀合併成兆豐金控之後，整體獲利反而較合併前縮減。金融機構合併的第三種方式正是公營銀行民營化，因為公營銀行為數龐大，這個部分是最主要的。而因為是公營銀行民營化，地方派系與內需財團的干預較少，大型金控與執政黨高層的私人網絡以及反對黨的反對是主要的干預力，以下的說明集中在這一部份。

公營銀行是台灣銀行體系的主體，因為公營銀行的經營效率較低，易受政府法令

註⑥ Swati Ghosh, *East Asian Finance: The Road to Robust Markets* (Washington D.C.: The World Bank, 2006)。

註⑦ 在金融六法通過允許金控成立之後，金控要同時面對多種經營風險，所以 2001 年央行對於金控執照核發希望審慎，避免家數過多，但在第一階段金改中，政府仍然發出 14 張金控執照，之後政府不願意再增加張數，並鼓勵既有金控去兼併其他銀行與金控，以減少家數。



的羈絆，或出現特權貸款的現象，故政府積極規劃民營化，因為開放新銀行符合許多內需型財團的政治利益，但公營銀行民營化卻會損及原先負責管理與監督之政府與民代的政治利益，所以公營銀行民營化的時間落後於金融體系開放。^⑦包括省屬三商銀及其他幾家公營行庫到 1998 到 1999 年才陸續改制成民營銀行，政府股份降到 50% 以下。雖然大部分台灣的公營銀行已經陸續民營化，但政府仍然維持最大股東，可以決定經營團隊人選，所以實質上這些銀行仍然受到政府干預。民進黨政府上任之後，仍延續國民黨政府時期對公股銀行的諸多干預，持續要求這些銀行配合對企業紓困與進入股市護盤，銀行董事長也多依照政治忠誠度或選舉中的貢獻進行更換，是否能提昇公司治理並不是重要考量。此外也要求這些「民營」銀行在選舉中表態支持執政黨候選人，2001 年出現第一銀行董事長發函客戶推薦特定立委候選人的事情發生。2004 年總統大選時，有包括原省屬三商銀董事長在內的多家公營銀行董事長與總經理連署刊登「改革金融，相信台灣」的挺扁廣告。簽署的人中很多選後獲得高昇，土銀董事長魏啓林拒絕簽署，選後即遭撤換。^⑧ 2007 年政府同樣動用公股銀行為執政黨總統候選人進行動員。這些作法無寧使得部分經理人，為了能夠留任或升遷，將建立政治關係的努力優先於經營成效。

在重建過程中，公營銀行民營化一直是一個重要議題。2001 年的經發會中達成共識要加速公營銀行民營化。2004 年政府宣布第二階段金改，再次宣示希望藉由鼓勵合併，希望限期將公股銀行的數目減半。但是公營銀行民營化的政治阻力很大，首先是工會與反對黨的挑戰，在過程中遭遇公營銀行工會嚴重的反抗，結合在野黨，不管個別銀行釋股過程公正與公開與否，將銀行民營化一律操作為財團化。1998 年原省屬三商銀的民營化，遭遇工會的反抗與民進黨的批評。同樣的場景也發生在民進黨執政時期的二次金改，成為在野黨的國民黨在換位子之後，也換了腦袋，以圖利財團為由，動輒在國會中做出決議暫停釋股或刪除釋股預算等方式，阻撓政黨輪替前就已經開始推動的銀行民營化。例如 2005 年台企銀併入玉山金控，因為台企銀工會激烈反對、近百立委要求財政部撤銷購併計畫，以及政府不敢堅持立場而未成案，但玉山金控逾放比遠比台企銀低很多，也非家族經營的型態，但合併最後因為非經濟因素反對無法達成。^⑨ 2006 年彰銀私募現金增資公開標售案，過程過程公平與公開，由台新金得標，

註⑦ 許振明、唐正儀，「公營銀行民營化問題」，財團法人國家政策研究基金會財金（研）091-066 號（2002 年）。

註⑧ 土銀總經理呂桔誠升任台銀董事長後更升任財長，第一金控總經理蔡哲雄高昇土銀董座。蔡哲雄在陳由豪政治獻金案中，邀集聯貸銀行團召開記者會向東帝士企業集團表達不要規避債務、提出償還計畫。

註⑨ 政府在釋出股份時，不是以直接釋股的方式，反而以不當的方式，破壞銀行的體質健全。2002 年交銀金控在財政部的指示下，以發行公司債 150 億以及引進私募公司債 100 億的方式，購買中國國際商銀市價約 260 億的股票，將後者併入。在充裕國庫的收入的過程中，政府避免直接向股市釋股，以免衝擊當時低迷的股市，但是同時也降低了交銀的資本適足率。請參見「交銀冷不防被政府『提款』二百六十億」，商業周刊，第 782 期（2002 年 11 月 18 日）。<http://www.businessweekly.com.tw/search/list.php?k=%A5%E6%BB%C8%A7N%A4%A3%A8%BE%B3Q&x=14&y=10>。

政府也承諾公股將退出彰銀，但是釋股預算卻遭立院刪除，致使合併案無法進行。同樣諷刺的，是2005年台北市主導的台北銀行與富邦銀行的合併案，合併價格相對合理，卻被民進黨操作為財團化。

除了工會與在野黨的反對之外，在民營化過程中，因為公股銀行的資產相對民營銀行來的大，併購者資金不足，所以在金控合併過程中出現了幾個問題，更使得釋股過程延宕。首先因為爭取經營權的主要民股常常均未能掌握足夠股權，除了徵求委託書之外，另外必須爭取官股支持，於是競租行為就會出現，雙方必須動員內閣層級以上的政治關係，希望政府方面支持自己或至少維持中立。例如2004年爭取開發金控主導權的幾個主要民股，無不動用與高層的資源，使其不至出局；2005年國票金控經營權的爭奪中，耐斯集團與對手同樣是徵求委託書，同時動員政治力量，以冀求官股的支持。事實上不只是爭取官股支持的併購者，其他尋求併購的銀行都與政府高層維持緊密的私人關係，以確保不失分。理論上銀行合併的執行應該由行政部門負責，政府高層不應介入，但因為民進黨執政後高層與國民黨主政時期一樣不避諱與私人企業主往來頻繁，在經營權的取得中，銀行股東必須動員政治力量以確保對手動員的政治人脈不會扭轉局勢。在這個過程中，出現總統夫人接受企業珠寶、頂級信用卡以及鉅額款項等不當餽贈出現，另外總統女婿與親家也涉及多起弊案，介入台開公股董事長的人選、國票金控經營權的歸屬以及著名的台開股票內線交易案。^⑥

其次，因為併購者資金不足，產生運用財務槓桿進行併購。首先政府對金控進行併購時的自有資本比例無法有效規範。既有銀行併購其他金融機構時，投資總額受到本身資本額40%的限制，但是金控在兼併其他機構時則無這類限制，所以出現金控以財務槓桿，例如發行次順位債券以及大股東股票質押等方式，募資進行併購，但真正金控自有資金卻往往很少，就可以併購下一家與自身資本額相近或更大的銀行。^⑦其次，在進行併購時，部分金控遲未履行政府併購門檻的要求，金管會規定金控進行併購時，首次投資額度至少不得低於5%，且應逐漸增加到25%，但很多金控自取得被併購銀行的控制權之後，就停止增資，讓持有股權停留在10%左右而已，就又開始併購其他金融機構，在短時間內數家大型公營銀行就成為民營金控可以控制的資產。^⑧財政

註⑥ 絕大部分的淨值為負的金融機構都是動用RTC來處理，也有少數例外，例如台開信託。台開在省府時期出現投資失當、省議員超貸加上數次高價購入省議員投資建案，虧損連連、逾放比甚高。2000年並發生擠兌風波，由其他金融機構以同業拆款的方式提供低利短期融資助其過關，但一融資就是好幾年。此種政策性利息補貼，不但拖累其他銀行，台開本身情形也未好轉。之後台開計畫切割出售信託部，發展成土地開發公司。2005年初日盛金控標得信託部，台開需支付淨值差額給日盛金控。因此將原來的短期拆款轉成貸款，加上出售時淨值差額，一起向台銀為首的銀行團聯貸了165億。為了讓銀行聯貸案順利過關，台開因此與總統女婿搭上線，鼓勵總統女婿與家人購買彰銀釋出之台開股票並希望居中幫忙，聯貸案恰好在總統女婿介入後不久獲得通過。

註⑦ 陳沖，*法國狼與貓頭鷹：陳沖的金融觀與世界觀*（臺北：聯經出版，2007年）。

註⑧ 在公營事業民營化的初始階段，也發生過因為急著達成民營化目標，釋股方式不當，以洽特定人議價的方式，造成公股仍是最大股東的情況下，控制權落入私人手中。例如1994年的中石化與中工。次年中鋼釋股增加公開認購的比例，就沒有這個問題。請參見朱雲鵬，「1980年代以來台灣自由化政策的探討：遲延、躍進與學習機制的演化」。

部不敢強力要求，一方面是這些銀行規模較大，政府不願輕易得罪，一方面也是這些銀行自恃與高層的關係良好，可以拖延部會的要求。

最後，因為併購者持股比例不高，在取得經營權之後，利用母公司與子公司交叉持股以及徵求委託書的方式，母公司投資成立子公司，子公司反過來購買母公司股權，並派任代表，行使投票權，許多金控的管理階層掌握少數的股權就可以獲得董事會過半席次。^⑧這種情形其實在國民黨執政時期的中華開發就存在，在官股是最大股東的情況下，劉泰英以少許的民股，卻在 1998 年獲得官方支持，出任董事長，當政黨輪替後，官股仍繼續支持劉泰英出任董事長。^⑨另一方面，銀行在併購時因為利用財務槓桿，例如股票質押，使得大股東大部分的持股都已經質押出去，使其有效持股更低，形成實質上不多的持股就掌握龐大的資產。銀行負責人擁有股份過少的一個直接問題是公司治理上的道德風險，因為一方面其個人利益與公司風險不相襯，所以對投資風險的重視較低，另一方面因為正常營運所能分配的利潤遠小於與其掌握經營權所能操控的利益，所以容易出現圖謀私利但犧牲大多數股東的利益。^⑩例如中信金入主開發金之後，於併購金鼎證券時，發生了圖利經營團隊，犧牲其他股東利益的案件發生。

許多金控是家族經營的型態，所有權與經營權合一，沒有實行專業經理人制度，家族成員分別擔任同一家企業的董事、總經理與監察人，對引進獨立董監事抱持抗拒的態度。當經營權與所有權合一時，若經營團隊本身擁有相當的持股，可以產生另一種誘因機制，驅使其認真經營。^⑪與這種型態相對，國外許多銀行的股東持股分散，不存在一個大股東其股權足以掌握董事會過半數的席次，但其經營權與所有權分開，經營由專業團隊負責，所以道德風險也不大。但是若是經營權與所有權合一，但經營團隊持股甚少時，道德風險的問題可能就會較大。台灣的民營銀行大多是家族控制，持有股份不多，但透過各種型式掌握足夠的投票權，控制一半以上董監事席次，使得道德風險問題大幅升高。

事實上金融體系強化的工程有其必要性，銀行間的合併以及政府對銀行控股的減少是東亞鄰國重建過程中重要的一環，這些發展也都在技術官僚的規劃之中。但是金改的進行，除了工會與反對黨的反對，高層因為新的政商網絡而介入釋股、財團利用財務槓桿進行併購以及交叉持股的情形，讓相關問題複雜化與污名化，引起各界對二次金改的質疑，成為金融體系重建的障礙，也使政府不敢大聲為民營化辯護。政府明明應該儘速讓公股銀行民營化，但在「圖利財團」的大帽子下，當民股想要掌權時，

註⑧ 葉銀華，「少數股權掌握董事會 不合理」，經濟日報（台北），2003 年 12 月 15 日，版 A3。

註⑨ 張忠本，「財政部沒做錯」，中國時報（台北），2004 年 2 月 25 日，版 A15。

註⑩ 張忠本，「看劉泰英案 金融機構負責人的資格爭議」，聯合報（台北），2003 年 6 月 18 日，版 A15。政治人物的自有資金少，所以也存在著道德風險的問題。政治人物受人民委託從事國家治理，但是因為自有資金少，強化國家治理所帶來的好處相對較小，所以重視短線利益，不顧長期利益，這是民主制度一個根本但無法解決的問題。

註⑪ 證交法 26 條也有董監事最低持股限制的規定，也是基於經營權與所有權合一可以驅使股東好好經營的信念而存在。



政府反而積極爭取主導權，甚至徵求委託書，例如 2006 年兆豐金與次年的中華開發董監事改選，形成奇怪的官民共治現象。加上政府不願意放棄公股銀行來執行政策性任務與選舉動員，所以執政黨對釋股的立場搖擺不定，不敢堅持到底，到 2007 年公股銀行市占率仍高達五成。^⑦ 2006 年起政府逐步修改二次金改的施行策略，希望加速民營化的腳步，公股有主導權的銀行，即公股 100% 持股或無主要民股者，除保留幾家政策性任務的銀行，政府將循彰銀模式將經營權公開標售，不過因為政治反對大，至今一直沒有具體進展；至於公股無主導權的銀行，則要求主要民股必須加碼至 15% 到 20%，官股才會退出經營權，不過這一點在次年中華開發保衛戰失敗之後，政府決定將公股無主導權的銀行儘速釋出股權，例如復華金、開發金與國票金等，以避免董監事席位大戰再次發生。

公股銀行釋股的問題又與另一個根本的原因有關，即二次金改中外資的引入過慢。在進行金融體系自由化改革時，若限制國外的參與、造成市場進入的障礙，必然會鼓勵競租的行為。^⑧ 外資引入過慢的原因，主要是在銀行合併的過程中，政府希望保護國內銀行的優先機會，同時對於幾家不在釋股範圍內的公股銀行，希望先藉著合併擴大規模，以因應跨國銀行的競爭，所以對開放國外銀行購買本國銀行股權的政策一直拖延，加上許多問題銀行的清算過慢，讓外資為之卻步。外資的參與過少，使得銀行合併的重心以公營銀行釋股給國內民營銀行為主，而國內民營金控資產普遍小於幾家大型公股銀行，無法如外資在市場上公開收購半數以上股權的方式來併購，例如 2006 年渣打併購竹商銀以及 2007 年花旗併購華僑銀行，自然必須以財務槓桿併購、尋求官股的支持以取得經營權，而且相對於外資銀行，本國財團較容易經營與政府高層的關係，產生種種競租的行為。

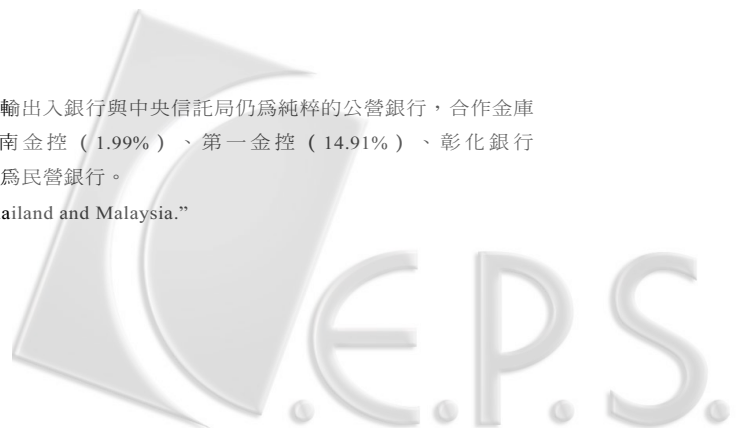
陸、金融監理與公司治理強化

一、金融監理

在處理問題銀行與打消呆帳的同時，金融監理與公司治理也必須跟著提升，才能避免嚴重的呆帳再度產生，特別是金融機是一個高度財務槓桿的產業，所以必須有更嚴格的公司治理機制，這是金融重建過程中另外兩項重要的基礎工程，但同樣也受到政治力的干預，而且因為這兩項改革的目的是在預防未來金融危機發生的機會，不在解決立即的危機，所以政府推動的急迫性較低。

註⑦ 到 2007 年 3 月為止，臺銀、土銀、中國輸出入銀行與中央信託局仍為純粹的公營銀行，合作金庫（37.59%）、兆豐金控（9.88%）、華南金控（1.99%）、第一金控（14.91%）、彰化銀行（12.19%）與台灣中小企業銀行（2.47%）為民營銀行。

註⑧ Chengtian Kuo, "New Financial Politics in Thailand and Malaysia."



金融監理工程最主要的核心就是即時糾正機制的強化。^④即時糾正機制是當政府監理單位發現銀行資本適足率等指標未達標準時就主動介入，要求增資或更正，包括更換經營團隊、限制放款、禁止關係人超貸、派員監管或接管等措施，不要等到銀行淨值淪為負數時才介入處理。因為當資本適足率不足時，銀行經理階層常會進行風險性較高的操作，以較高的利率吸收存款，然後進行風險性高的放貸，企圖挽回劣勢，或放貸給關係企業進行淘空，這容易造成更多的呆帳，一旦失敗，最多只是讓政府進來收拾爛攤子，例如中興銀行與後來的中華銀行都是如此。2000 年修正銀行法，強制要求銀行的資本適足率不得低於 8%，低於標準之銀行，主管機關得限制其分配盈餘並為其他必要之處置，這雖然不會關閉問題銀行，但是可以限制其業務的擴張。但政府的及時糾正措施在顧忌銀行倒閉以及拉攏內需財團的考量下未能落實，部分資產適足率不足的問題銀行遲遲不予接管，例如中華銀行、花企、東企與寶華銀行等等，從政黨輪替前一直持續到輪替後。2007 年初陸續爆發危機之後，不得已才予接管，也才有強化及時糾正措施的修法，首先是修改《銀行法》第 62 條與第 64 條，前者規定銀行財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關的處置措施從「得」改為「應」勒令停業並限期清理、派員監管或接管。後者規定銀行虧損逾資本三分之一者，主管機關應於三個月內發函，限期要求其補足資本，逾期未能補足資本者，應派員接管或勒令停業。^⑤其次，2007 年也修正存保條例，擴大存保公司立即糾正及查核權力。

其次，監理提升的核心是要強化監理單位的組織層級與職權。因應原先監理權散佈在不同政府部門，避免之前金檢不夠落實，2004 年政府成立金融管理委員會，原先央行、財政部與基層金融機構的監理業務匯集到這個新的單位，下設銀行、保險、證券期貨與金融檢查等局，以強化金融監理能力。金管會的制度設計是要避免政治力的干預，依法獨立行使職權，金監會委員 9 人，由行政院長提名，任期四年，於任職期間不得參加政黨活動，其任期與預算都受法律保障，同一黨籍者，不得超過委員總額三分之一。在預算方面設金融監督管理基金，由政府循預算程序撥款之外，向受監督之機構收取特許費、年費、檢查費及其他規費，使財源得以自給自足，避免立法院的監督與干預。金監會同時具有調查權，得要求金融機構、上市公司與關係人出示相關帳簿、文件與郵件，並可通知被檢查者前來金管會詢問。^⑥

註④ 另外一個核心是銀行資訊揭露的強化。首先是關於銀行逾放比的揭露資訊，國際通例是拖欠本金或利息逾期 90 天以上就列為呆帳，台灣則將介於 90 天到 180 天之間者「應予觀察放款」，超過 180 天者才列入逾放。2005 年財政部修訂與國際接軌，將「應予觀察放款」納入銀行業逾期放款的定義之中。其次是不良債權處分後提列損失的資訊揭露。現行銀行出售不良債權給資產處理公司，損失可以分五年攤提，使財報嚴重失真，這方面至今仍未修訂。

註⑤ 不過此次修法，雖然強化及時糾正，但是仍有兩個部分不夠明確，首先是顯著惡化的定義為何，《銀行法》第 62 條授權不明確，不像美國對立即糾正措施授權十分明確。第二是第 64 條未明確規範金管會發函後，問題銀行在多大的期限內必須補足資本。

註⑥ 調查權相當重要，因為之前對金融弊案的調查流程，是當主管單位的金檢報告出來之後，若發現可疑，只能移請司法單位調查，並不能自己展開調查，但司法單位欠缺這方面專業知識，所以常常拖延調查與處罰的時間。

另一方面，負責銀行存款保險與問題銀行清算的存款保險公司，其組織層級與職權的提昇則相對緩慢。從跨國經驗來看，這也會影響其獨立性與職能扮演，美國存保公司的層級最高，為一總統提名、參院同意的獨立機關，任期與職權受到保障，具有金融監理與檢查的角色，台灣與日本的存保公司，在位階上隸屬於部會之下，且並不具有金融監理與檢查的角色。韓國的存保公司介於中間，為特殊法人組織，具有金檢權。台灣存保公司缺乏監理權的結果是，有權利決定問題銀行何時停業清算的主管部會，在處理時不依照「最小成本原則」，持續允許已實質倒閉的銀行繼續營業，但這樣的成本卻是由存保公司來承擔。例如中興銀行接管後，仍允許其繼續營業，造成處理的延誤。2007年《存保條例》修正案通過，存保公司才開始兼具存保、金檢與RTC的功能。^⑦

儘管經過修法，金融監理單位的位階與制度獨立性都已提昇，但實質上其獨立性與公正性依舊受到政治力的干預。^⑧首先，金管會的制度設計是要讓人事與預算避免受到政治力的干預，特別是金監會委員任期應受法律保障，不應受內閣人事更迭的影響，但金管會成立至今已經經歷多位主委更替，未來是否能獨立於政治之外實有疑問。其次，對金檢更重要的影響來自於民主化後政府高層不避諱與企業主私下的交往，使得監理單位的金檢能力無法落實，因為一旦出現問題，銀行可以跳過部會直接與政府高層聯繫，抵銷了金檢單位的執行與即時糾正能力。金管會本身也出現類似的問題，部分金管會委員不避諱與私人銀行負責人過從甚密，使得金監會本身的監理公正性遭到質疑，例如金管會林忠正委員因為收受開發金控賄賂為之關說而遭到判刑。^⑨其次，在存保公司方面潛在的問題同樣嚴重，因為在組織層級上存保公司並非行政法人，預算和決算仍須立法院審查，人事任命也仍受到官僚體系限制，執行上是否能不受政治干擾尚未可知。所以執政者尊重監理單位的獨立性，並避免與被監督者密切的私人往來，是金監單位發揮功能不可或缺的基礎。

此外，隨著金控的成立，金控的監理逐漸浮現為一個新的重要議題。2001年《金融控股公司法》通過後允許金控的成立，讓一些銀行成為金融控股公司，可以同時經營信貸、證券、票券與保險等事業。^⑩理論上金控公司因為規模經濟與範疇經濟的原因

註⑦ 此外，在財源方面增加「保險賠款特別準備金目標比率」為全部存款的2%，故存保基金預期將逐年增加至二千億元。且2007年行政院核准RTC與存保基金可聯結運用，金融重建基金財源耗盡之後，將由存保基金來賠。

註⑧ 當然金融改革還需要司法單位配合，大力移送與起訴金融犯罪者，法院也需儘速審理，否則就會失去糾正的時效。

註⑨ 另外像金管會金檢局局長李進誠涉及股市惡意作空，部分投資人集團抓住某些上市公司財報或營運中的問題，例如財報不清楚、虛報獲利與大股東質押借款比例過高等，擴大渲染，造成該檔股票股價大跌，這時這些投資人集團在低點進場買進，等到不實消息獲得澄清、股價回穩之時，賣出獲利。這樣做雖然有提前向大眾揭露資訊的功能，但惡意作空也使得一些上市公司的經營受到干擾。請參見葉銀華，「股市禿鷹的功與過」，經濟日報（台北），2005年1月12日，版A3。

註⑩ 事實上這些金融集團以交叉持股的方式同時經營數項金融業務，早就存在，但缺乏適當監督，金控公司讓這些交叉持股透明化。請參見曾國烈，「金融風險管理與國際接軌」，經濟前瞻，第87期（2003年5月），頁118~132。

獲利可以提升，但是金控的出現與合併產生了金融監理增加的風險。《金控法》的制訂與執行都相當匆促，一開始並未處理申請者是否符合審慎監理原則、相關法規是否完備以及監理機關是否有能力執行並沒有很完整的評估。金控成立五年多之後，很多問題浮現，2007年金管會才要積極研議監理辦法，修改《金控法》，包括投資與併購的規定。目前金控的金融監理有兩個問題，首先是金控因為規模擴大加上跨業經營，同時面對銀行、保險與證券事業，同一家金控中任一子公司的問題都可能蔓延到其他子公司，即風險容易互相感染。再加上金控合併，銀行業的合併是一個趨勢，以能參與國際競爭，但合併的結果產生集中化的大型金融機構，政商關係可能特別好，一旦出現問題時很可能會因為太大以致於政府不敢加以處理。

二、公司治理

金融重建的成效必須要搭配公司治理的提升，因為一旦借款的公司頻頻出問題，銀行壞帳仍將節節升高，特別是當金融體系危機的生成原因與公司借款密切相關時。^⑧所以在打消呆帳的同時，對呆帳生成的原因也必須加以去除，這主要就必須加強公司治理，包括強化內部控管與強制資訊揭露，這部分也是東亞諸國金融重建的一環。公司治理是近年浮現的重要問題，^⑨在台灣過往經濟以中小企業為主，資金並非是向社會募集，所以並沒有公司治理的問題。90年代上市公司數目大增，但是因為這時候股市一片繁榮，所以公司治理沒有引起太大的關注。一直到資產價格下跌，問題企業頻傳，造成股東權益受損，公司治理的議題才逐漸浮上台面。這其中又以金融業最需要公司治理，因為銀行本質上是接受存款進行放款，其自有資金（即淨值）在放貸資金（資產）中所佔比例甚低。公司治理的監管單位，除了銀行部分需要金管會之外，上市公司與銀行也需要證交所的確實監管，才能發揮作用。

在金融重建中政府也推出一些公司治理的改革。2002年政府要求初次申請上市上櫃的公司，需增設兩名獨立董事與一名獨立監事。2005年政府修訂《證交法》，明定上市公司須設獨立董事，人數不得少於兩人，且不得少於董事席次五分之一，此外上市公司應設審計委員會或監察人，審計委員會由獨立董事組成，其人數不得少於三人。其餘方面的修法改革，包括健全公司內控、會計師輪簽制度、子公司持有母公司股票以及法人與政府不得同時指派董事及監察人等等，仍進展遲緩。2006年底中國力霸與嘉食化兩家公司向法院申請重整，暴露了我國金融監督的不足與公司治理的嚴重問題，幾乎現有公司治理的重要流弊都存在，例如關係人借款嚴重、財報資訊不實，經營者與會計師合作編列假帳、私募公司債的弊端、收購委託書，少數持股就可以掌

註⑧ Asian Development Bank, *Asia Recovery Report 2000* (Hong Kong, China: Asian development bank, 2000). Swati Ghosh, *East Asian Finance: The Road to Robust Markets*.

註⑨ 就連一向被認為公司治理較上軌道、會計制度也較健全的美國企業亦醜聞頻傳，原因就在美國許多企業執行長和財務長不顧長期的獲利，反而過度重視短期的股價表現，將業績帳面美化，來討好投資人。



握經營權、董監事高額質押股票借款、虛設人頭公司以及上市公司交叉持股等等。⁸³以私募公司債來說，在本地金融風暴發生之後，許多產業面臨資金困境，所以2001年政府在商總理事長王令麟的積極鼓吹下，修法讓非上市、上櫃的中小企業可以向特定人私募公司債，讓財務有困難的企業加速取得資金。此措施讓部分公司治理不當的大公司開了方便之門，廣設子公司以私募公司債，例如力霸集團就透過子公司大量發行私募公司債。⁸⁴廣泛發行私募公司債，不但有監理上的漏洞，也成為企業淘空的工具，因為像力霸集團公司債由空殼子公司發行，目的在從旗下銀行與尚有資產的企業搬錢。

此外力霸集團也使用許多上市公司常用的收購委託書，以及母公司與子公司交叉持股，只要少數持股就可以掌握一家公司的經營權。經營者所有權太少，靠收購委託書而控制上市公司，容易產生道德危機，因為經營者股份少但享有情報優勢，容易進行高風險投資或甚至淘空行爲。力霸經營階層並透過董監事高額質押股票借款，進行財務槓桿操作，或甚至淘空公司資產，因為經營階層持股絕大多數都已經向銀行抵押取得資金，公司的盈虧根本與經營團隊關係甚小。企業治理不當當然會影響到銀行體系的健全，以力霸案來說，除了影響到持續對力霸集團紓困的銀行團成員之外，力霸企業集團內所屬的銀行受到的傷害更是嚴重，合計不良債權高達213億元，旗下中華銀行與力華票券對關係人力霸與嘉食化放款金額甚大，帳面淨值已經爲負。力霸集團財報不實，證交所與證期會早已清楚，中華銀行的諸多問題，也早被金管會列管，但是遲遲不願處理，讓問題更爲嚴重。

事實上不只是公司，經營者所有權太少的問題也出現在銀行，質押借款情形也非常嚴重。目前金控與銀行的大股東與董監事中質押借款超過6成者，各有23名。⁸⁵表5呈現的是金控與銀行董監事持股質押比統計，依照設質比例高低排列。可以發現股東高持股質押的銀行大多屬於兩類，一是計畫併購其他金控的銀行，這與前文提到金控在合併過程中自有資金不足，利用財務槓桿併購有關，例如爲鞏固開發金經營權的中信金大股東設質比例居冠；另一種則是資產屬於後段班問題銀行，至於公股銀行則都沒有質押。高質押借款，一旦股市價格下跌，可能危及大股東的財務，進而影響公司經營。2007年力霸事件爆發後金管會於才要求銀行質押借款不得超過六成。

註⁸³ 交叉持股實質上是使用公司的投資來鞏固自己的經營權，等於經營階層可以用較少的股份鞏固經營權，2001年修訂公司法，才對交叉持股進行限制，禁止母公司持股超過五成的子公司回頭買母公司股票，2005年修訂公司法，規定子公司擁有的母公司股份不得記入股東會表決權。

註⁸⁴ 至2007年爲止全國非公開發行私募公司債共76件，發行115億元，力霸集團就佔了71件，計96億元。請參見「金融機構與企業退場機制 企業破產重建 資金、經營團隊成關鍵」，經濟日報（台北），2007年3月13日，版A15。

註⁸⁵ 「限制董監質押比例應該盡快全面實施」，工商時報（台北），2007年2月4日，版A2。

表 5 金控與銀行董監事持股質押比統計表

*單位：100000 張

名稱	全體董監持股合計*	全體董監持股設質合計*	設質比例%	名稱	全體董監持股合計*	全體董監持股設質合計*	設質比例%
中信金	7725.2	6922.5	89.6	華僑銀行	3121.1	106	3.4
台新金控	4900.4	3281.1	67	日盛金控	17781.8	78.1	0.4
慶豐銀行	1001.8	658.9	65.8	華南金	22012.8	73.8	0.3
中華銀行	1482.1	874.6	59	第一金控	13967.8	9	0.1
寶華商銀	697.6	355.7	51	富邦金	25294.3	2.5	0
京城銀行	2044.7	982.4	48.1	兆豐金	32263.6	0	0
復華金	10404.4	3782.1	36.4	彰化銀行	23222.4	0	0
陽信銀行	1456.2	400	27.5	合作金庫	18197.7	0	0
國票金控	3876.9	911.9	23.5	臺灣銀行	48000	0	0
新光金	7092	1651	23.3	臺灣企銀	11889.9	0	0
玉山金控	4556.5	1008.4	22.1	高雄銀行	2329.2	0	0
中聯信託	125.1	22.6	18	中信局	10000	0	0
永豐金控	4441.8	764.3	17.2	土地銀行	25000	0	0
大眾銀行	3116.7	404.7	13	台中銀行	1262.5	0	0
臺灣工銀	2746.3	350	12.7	花蓮企銀	561.8	0	0
開發金	12152.1	1460	12	第七商銀	3146	0	0
萬泰銀行	2830.9	334.5	11.8	三信商銀	282	0	0
安泰銀行	2427.7	179.9	7.4	台東企銀	165.1	0	0
國泰金	14355.9	987.1	6.9	聯邦銀行	2748.1	0	0
華泰銀行	1452.7	80	5.5	新竹商銀	50.2	0	0
遠東商銀	2022.8	80	4				

資料範圍：至 2006 年 11 月為止。

資料來源：金管會，「金控公司全體董監事持股質押比例統計表」（2007 年），http://www.fscey.gov.tw/ct_search.asp?xItem=2151703&ctNode=1470&mp=2。金管會，「銀行公司全體董監事持股質押比例統計表」（2007 年），http://www.fscey.gov.tw/ct_search.asp?xItem=2151703&ctNode=1470&mp=2。

柒、結論：影響金融重建的政治因素

本土金融風暴的主因是台幣升值引發的資產價格上升，加上金融監理的強化速度趕不上金融自由化的開放，此外民主化後金權政治的興盛，在地方派系及內需財團與執政黨的政治結盟下，浮濫的信貸不斷出現，更使得金融監理無法落實，造成許多問題企業的出現與金融機構嚴重的呆帳問題。在企業風暴發生之後政府不敢積極處理，反而持續給予紓困，造成銀行的問題更加惡化。在金融重建過程中，在初期階段國民黨擔心衝擊 2000 年總統大選，雖有改革芻議但不敢付諸實施。民進黨執政之後與地方派系的糾葛較少，所以對於解決問題基層金融機構這部分頗為積極，加上本土金融危

機發生之後，帶來銀行與企業慘痛的教訓，強化了進行金融重建的意願與社會的支持。但與此同時為了勝選與維持國會多數也開始拉攏地方派系與內需財團，並建構出以執政高層為核心的新政商網絡。而在在野黨方面，大部分的地方派系型政治人物仍是國民黨籍，加上國民黨在立院佔有多數，可以藉著修法或阻撓修法拉攏地方派系與內需財團。在這樣的政治邏輯下，自然造成政府紓困政策的持續，並拖延了金融重建的進行。

重建過程中，在清算問題金融機構與打消呆帳方面，地方派系阻撓基層金融機構分級管理、反對農漁會信用部變成全國農業金庫的分支單位，以及要求地方政府以利息補貼的方式協助打消呆帳；內需財團則要求債務的延展，並阻撓問題銀行的退場。其次，在金融監理與公司治理方面，及時糾正措施因為政治考量不敢落實，強化金融監理的立法也嚴重落後，政府早已知道部分問題企業的公司治理不當，但同樣因為政治考量不敢及早介入。因為金融重建會打破地方派系與內需財團的經濟基礎，許多損及其利益的金融重建法案，被延後提出或根本無法獲得通過。另一方面，在強化銀行競爭力的公營銀行民營化與減少銀行家數上，除了反對黨的阻撓之外、尋求政府高層介入的競租行為以及財團以財務槓桿進行併購等現象，使得各界對銀行合併產生疑慮，進而造成進度落後。這部分金融改革與地方派系以及問題企業的關係不大，而與體質較好的民營銀行關係較密切，因為前者根本無能力進行併購，反而是被併購的對象。

從台灣金融重建的經驗中可以發現，政府推動經濟改革的決心與能力受到了幾項政治因素的制約。首先是政黨與地方派系及內需財團之間的關係，兩者在政治獻金、選舉動員、甚至是私人財務上與政策優惠上的互賴，使得前後任的執政黨因為擔心喪失他們的支持，不敢在危機發生前落實金融監理以及在危機發生後即時推動金改。在國民黨執政時期，地方派系與財團經由選舉或黨內選舉，參與中央政府層級的決策，形成決策否決的力量，使得金融監理強化受到抑制，也讓危機發生後的重建工程無法推展。2000年政黨輪替之後，雖然地方派系沒有再盤據中央政府的決策層級，但因為民進黨政府是少數政府，與地方派系親近的在野黨仍可封鎖改革基層金融機構的法案。

除了政黨與特殊利益的連結之外，另外幾個因素也延緩了改革的進程，首先民主化之後頻繁的選舉驅使執政黨在決策時進行短線思考，不敢輕易推動短期內會產生痛苦的改革，國民黨時期因為面臨總統大選不敢輕啟基層問題金融機構的清算與接管，民進黨執政後幾乎每年都面臨選舉，也限制了其推動金改的力道。其次，台灣公股銀行比例過高，也限制了重建的進程。政府銀行持股比例高，在政黨與特殊利益的結盟關係下，不但特權貸款容易發生，也增加政府利用公股銀行進行護盤與紓困的能力與意願。而且在公股銀行民營化的過程中，因為外資進入較少，民營銀行在資產較小的情形下，出現以財務槓桿併購以及競租等情形發生。最後，經濟危機的嚴峻程度也是推動改革的關鍵，1998年面對企業危機的發生，因為不是外匯的危機且出口產業的問題並不嚴重，前後任執政黨都持續對問題企業進行紓困，等到銀行壞帳比率不斷升

高，有引發金融風暴的危機時，即使有政治力的反對，還是迫使政府開始推動打銷呆帳的改革。對問題銀行的處理也類似，在拖延了數年之後，虧損金額因政府的延遲處理而遽增，迫使政府加緊清算問題銀行。至於二次金改與強化金融監理與公司治理的改革，目的在強化銀行競爭力與預防未來金融危機發生的機會，不在解決立即的危機，所以朝野推動的共識與決心更低，整體進展更為緩慢。

金融重建工程受到拖延，使得整體銀行體質的改善緩慢。不過在經歷了數年的重建之後，隨著問題銀行的陸續退場以及壞帳的陸續清理，本土金融危機的問題只剩下少數問題銀行未處理完畢，近年來金融機構的體質已有改善，表現在逾放比的大幅降低以及政府對金融體系業務干預的減少。政黨輪替前的干預包括特權貸款以及政府指示個別公股銀行進行紓困、護盤與選舉動員。民進黨執政後，雖然執政初期也進行紓困與護盤，但隨著不良債權的問題逐漸解決，紓困與護盤的情形已經減少，不過利用公股銀行進行選舉動員依然存在。特權貸款方面，包括內需型財團所屬銀行向關係企業貸款，民代向受其監督的公營金融機構貸款，以及地方派系型政治人物向其掌握的基層金融機構借款則都已經減少。

特權貸款的減少有幾方面的原因。首先是本土金融風暴的影響，許多問題基層金融機構以及銀行陸續被接管而退出市場，這些都是內控不佳、違法放貸的金融機構。另一方面，許多地方型財團實力下降，參政的意願與能力都大降，所以國會中這類型的立委大幅減少；此外許多基層金融機構不是被接管就是逾放比過高，這些機構是派系型議員的樁腳，所以也影響了派系型政治人物生存的能力，失去政治舞台自然減少了民代介入特權貸款的情形。從更深的背景來說，1991年新銀行的大幅開放是本土金融風暴的背景之一，金融自由化在經過一段時間之後，削弱了地方派系與地方性財團的生存基礎。因為區域壟斷型基層金融機構原先是地方派系生存的基礎，銀行開放減少了壟斷產生的經濟租，造成基層農漁會信用部以及信合社生存困難，部分地方型財團搭上銀行開放的列車，但在缺乏經營知識與審慎管理經驗的背景下，同樣面臨很大的困境，幾家這類型銀行逾放比都很高，最後也都陸續收場。

其次是金融監理的強化，雖然重建的工程在許多面向都受到政治力的干預而受到拖延，但是整體來說金融監理獲得強化。2000年起立法大幅加重金融機構違法處罰的罰金與刑責。在商業銀行方面，2001年政府對銀行採取分級管理，逾放比高的銀行，其放貸與分行業務都會受到限制。在基層金融方面，2003年全國農業金庫成立，對於基層農漁會信用部的貸款審核較嚴，所以基層金融機構的違法放貸事件已經減少。及時糾正措施的立法雖然同樣受到拖延，2000年銀行法修正，增加及時糾正的處分措施，2006年底力霸風暴發生之後，政府加緊《存保條例》以及《銀行法》第62與64條的修正，強制讓政府在銀行的問題惡化到無法挽回之前就介入，並擴大存保公司立即糾正及查核權力，避免問題擴大。

此外，在銀行體制的改變上也很重要，這包括精省與私有化等兩個改變。在精省方面，因為省屬行庫的特性超貸特別嚴重，中央政府所屬的銀行，雖然還是有特權貸款，政治力介入貸款的難度增加。1998年省府虛級化之後，省議員對省屬行庫予取予

求的現象消失，此為精省帶來的好處。而且在歷經政治力的干預，公股銀行對民代的干預早已深惡痛覺，且有數家公營行庫的負責人因為配合民代的不當貸款需求，遭到起訴與判刑，所以對這類貸款越來越小心。政黨輪替之初，仍有立委成立創投公司，希望公股銀行認購，但都被公營行庫拒絕。另一個重要的發展是公營銀行的私有化，雖然在釋股的過程中出現不當政治力的介入，而使過程受到拖延，但近年政府銀行持股已經明顯減少，民營化減少政府因為政策或選票需要，要求銀行進行貸款、紓困與護盤的機會，同時更減少了負責監督的民代不當要求特權貸款的能力。

最後則是民主問責機制的的作用。金融體系受到民主政體的扭曲，產生種種失序的情形，失序與危機的產生，降低了選民對執政黨的信任，間接促成了政黨輪替，這對國民黨執政時期的黑金政治產生削弱的作用。輪替後國民黨黨營事業缺少執政時所享有的特許，加速其規模的縮減，國民黨也宣示黨營金融事業不再肩負特殊政策性貸款與紓困的任務，同時也加速黨營事業的信託與處分。民進黨與輪替前政商聯盟成員的關係較弱，較有意願加速推動與此政商聯盟成員相關的改革，特別是地方問題基層金融機構的處理。不過政黨輪替的效果實質有限，因為政黨有誘因與地方派系與內需財團合作來動員選票，使得相關的改革被推遲。

在另一方面，金融危機與重建也影響了企業參與政治的模式。政黨輪替前許多企業參與選舉或政黨內選舉，取得參與決策的機會，輪替後許多內需財團仍然經營政商關係，但直接投入選舉的比例降低，也較少參與政黨決策。因為歷經金融風暴與政黨輪替，許多企業資產嚴重縮水，而且發現投入選舉對其經營績效不僅沒有正面的助益，反而有負面的影響。究其原因除了造成本業經營的分心之外，藉著經營政治關係取得廉價資金、迴避金融檢查以及取得問題發生時政府或黨營事業金援的保證，所以對資金的妥善運用與以及風險的評估均不足，更存在著道德風險，對進行風險性高的投資有恃無恐，而主管機關對於這一類問題金融機構產生警訊時均不敢有效介入，助長問題的惡化。政黨輪替後雖仍有部分財團參與民進黨與國民黨黨內職位選舉與決策，但是數量上大幅減少，更無法成為黨內具有否決力量的一個勢力。相對來說，經營與執政高層的關係，比起選舉的支出相對低很多，而且與立法院中的干預相比，具有相對的隱蔽性，這種參與型態在政黨輪替前就已經存在，只是之前是透過政黨以及黨營企業，現在是直接與高層交涉。藉著遊說、政治獻金與經營私人關係，一樣可以影響政府決策。

從金融風暴的發生與重建經驗中，可以知道要降低政治力對金融體系的干預，有幾個重要的關鍵，首先是要降低政府、地方派系與內需財團對金融機構的控制。這包括讓公股銀行真正民營化，讓政府的持股降低到無法控制與影響銀行的決策，以減少政府利用公股銀行進行護盤、紓困與選舉動員的能力。其次是鼓勵外資入股本地銀行或參與經營，一方面引進專業知識，一方面可以減少政府因為政商聯盟關係而放鬆對金融機構的監理。最後在基層金融機構方面，雖然特權貸款減少，但是競爭力不足，為了讓農漁會信用部的逾放能夠降低，目前許多地方政府以較高的借款利息來補貼，但這個措施並無法一直持續，改變現行農業金融機構的雙軌體制，將各地農漁會信用

部改制成全國農業金庫的分支機構才能是增強競爭力的辦法，不過限於農漁會信用部與地方派系的密切關係，這部份仍有很大的挑戰。

另一方面，則是要強化金融監理。首先要提高與維護金融監理單位的獨立性，以落實金融機構資訊揭露與及時糾正措施。其次則是要減少政府創造的道德風險。從 1980 年代十信危機開始，政府首長出面共同保證存款戶的存款不受影響，即使 1998 年有了強制投保存款公司的規定，歷次金融機構發生危機時，政府首長無視存保機制 100 萬元上限的限制繼續出面保證，實為鼓勵存款戶的道德風險，因為會在問題銀行存款的人，多是被其高利率所吸引，自應承擔一定的風險。金融重建中 RTC 的設置採取存款全額賠付的政策，加深了民眾對政府的依賴。雖然 RTC 已明訂退場時間，但 2007 年通過的《存保條例》修正案第 28 條規定未來問題金融機構的處理，出現嚴重危及信用秩序與金融安定的情形時，經財政部、中央銀行同意，並報行政院核定，存款保險的理賠不受 150 萬元限制。這使得存保公司在銀行體系出現系統性風險時可以擔任 RTC 的功能。這提供了政府再次介入的後門，未來發生銀行擠兌現象時，在政治壓力之下，存保公司是否會堅守只賠償存款保障 150 萬元的法定上限，值得懷疑。

經歷本土金融危機的發生與重建之後，國民黨執政時出現的政商聯盟成員大多已經退出舞台。而隨著金控的合併，產生了集中化的大型化的金控，此外，近年來外資加速入股本國銀行，在金融體系中的角色日益重要。所以未來大型金控以及外資銀行勢必將成為金融體系的主要行動者。在這種新的情勢下，會不會產生新的政商聯盟，以及對金融監理產生什麼影響，例如當大型金控出現問題時，會不會因為太大以致於政府不敢加以處理。這將是未來值得研究的課題。

* * *

(收件：97 年 1 月 7 日，接受：97 年 10 月 9 日；責任校對者：莊家梅)



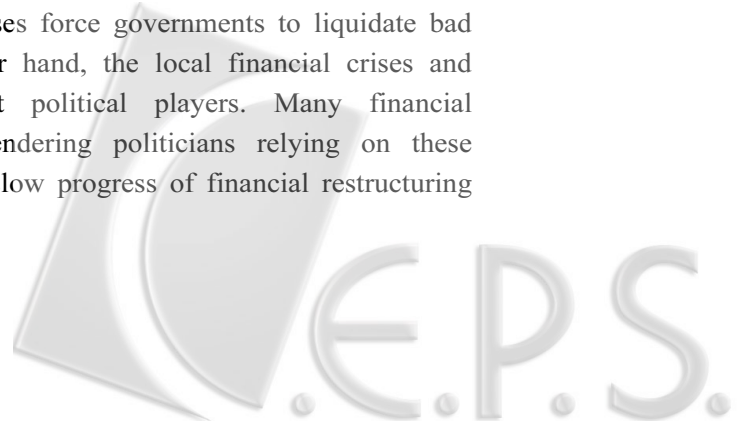
Domestic Financial Crisis and Financial Restructuring: Political Intervention in Financial Institutions

Chin-en Wu

Assistant Research Fellow
Institute of Political Science
Academia Sinica

Abstract

The political intervention in financial institutions after democratic transitions induces the prevalence of privileged loans and damages banking regulations. This is an important cause of the local financial crises between 1998 and 1999. The process of financial restructuring is also subject to political interference. The packages include liquidating financial institutions, privatizing public banks, and strengthening financial regulations and corporate governance. The experience of financial restructuring demonstrates that the resolution and capacity of governments to implement reforms are constrained by several political conditions. First, the cooperation of parties, local factions, and inward-oriented conglomerates in campaign contributions, mobilizations, and policy favors render the incumbents unable to enforce financial regulations and implement reforms. Local factions and inward-oriented conglomerates even participate in the decision-making of the KMT governments, rendering financial regulations and financial restructuring even more difficult. Local factions stop to dominate government decision-making after year 2000. Since DPP was a minority government, oppositions that back local factions were able to block reform proposals. It is until rising non-performing loan ratio and bank losses force governments to liquidate bad loans and bad banks. On the other hand, the local financial crises and financial restructuring also affect political players. Many financial institutions has gone bankrupt, rendering politicians relying on these institutions unable to survive. The slow progress of financial restructuring



postpones the improvement of banking regulations and also damages the competitiveness of financial institutions. After several years of financial restructuring, the nonperforming loan ratio has reduced and the privileged loans are also curbed. The merging of banks, resulting in a few dominant banks, however, creates new regulatory problems.

Keywords: financial crisis; financial restructuring; money politics; RTC

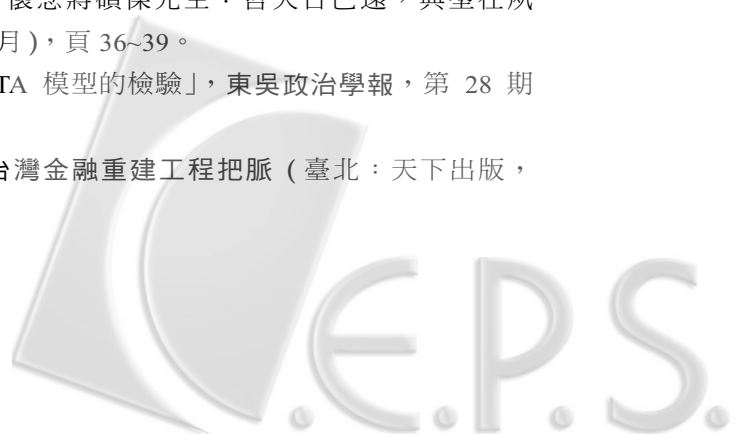


參考文獻

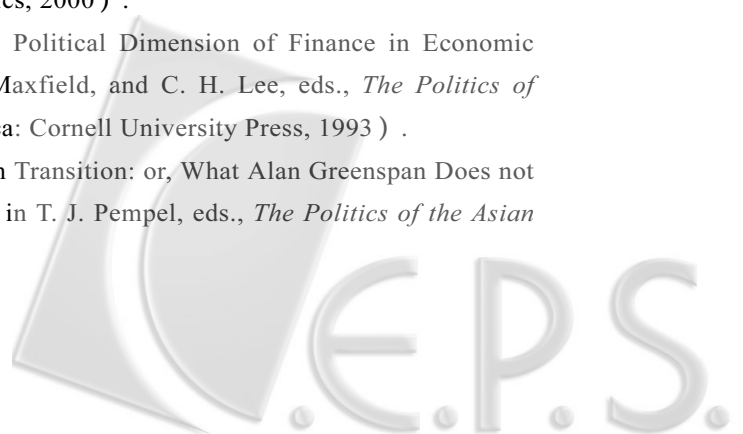
- 「終結紓困機制促進企業競爭與產業升級」，工商時報（台北），2002年3月26日，版A2。
- 「政府與銀行公會怎可聽命金權」，工商時報（台北），2003年7月26日，版02。
- 「農漁會信用部退場 農庫收編」，工商時報（台北），2006年10月12日，版A7。
- 「限制董監質押比例應該盡快全面實施」，工商時報（台北），2007年2月4日，版A2。
- 「中華信評：農業金庫未實現損失近20億」，中國時報（台北），2008年4月12日，版B1。
- 「鳳信條款夾帶過關 RTC 可能須賠付鳳信股金5億元」，經濟日報（台北），2006年5月20日，版A4。
- 「農漁會信用部退場機制敲定」，經濟日報（台北），2007年8月27日，版B3。
- 「老行庫呆帳爆1,700億彰銀達508億185戶受傷最重台銀土銀合庫加總近600億」，經濟日報（台北），2007年5月1日，版B3。
- 「金融機構與企業退場機制企業破產重建資金、經營團隊成關鍵」，經濟日報（台北），2007年3月13日，版A15。
- 「去年再苦還是捐了五千五百萬元政治獻金」，今週刊（台北），第232期（2001年5月27日）。http://www.businesstoday.com.tw/Web_Content/article.aspx（查閱時間：2007/9/20）。
- 「力霸集團王又曾大膽搬錢」，今週刊（台北），第351期（2003年9月15日）。http://www.businesstoday.com.tw/Web_Content/article.aspx（查閱時間：2007/9/20）。
- 「交銀冷不防被政府『提款』二百六十億」，商業周刊，第782期（2002年11月18日）。<http://www.businessweekly.com.tw/search/list.php?k=%A5%E6%BB%C8%A7N%A4%A3%A8%BE%B3Q&x=14&y=10>（查閱時間：2007/9/20）。
- 于宗先、王金利，台灣泡沫經濟（台北：聯經出版公司，1999年）。
- 于宗先、王金利，台灣金融之演變（台北：聯經出版公司，2005年）。
- 王振寰，誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構（台北：巨流，1996年）。
- 王駿，財經巨擘：俞國華生涯行腳（台北：商智文化事業股份有限公司，1999年）。
- 中央存款保險公司，「處理48家經營不善金融機構金融重建基金依法代為給付金額統計表」（2007年），<http://www.cdic.gov.tw/public/Attachment/77121029171.pdf>。（查閱時間：2007/8/20）。
- 中央存款保險公司，「依行政院金融重建基金設置及管理條例第17條規定對不法人員責任追究執行情形」（2007年）<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=217&CtNode=221&mp=1>。（查閱時間：2007/8/20）。
- 中央存款保險公司，「疑似不法案件」（2007年），<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=>



- 218&CtNode=222&mp=1。(查閱時間：2007/8/20)。
- 中央銀行，「本國銀行營運績效季報一九十一年十二月底」(2001年)，
http://www.cbc.gov.tw/bankexam/data/UBPR/history/9112/publish_06_9112.asp。(查閱時間：2007/8/20)。
- 中國國民黨，「2006 面對歷史 向全民交代 社團法人中國國民黨黨產總說明」(2006年)，
http://www.kmt.org.tw/event/951027/kc_doc/001.pdf。(查閱時間：2007/8/20)。
- 朱雲鵬，「1980 年代以來台灣自由化政策的探討：遲延、躍進與學習機制的演化」，
 1980 年代以來台灣經濟發展經驗學術研討會(台北：中華經濟研究院，1999年)。
- 朱雲漢、陳明通，「區域性聯合獨佔經濟、地方派系與省議員選舉：一項省議員候選人
 背景資料分析」，國科會研究叢刊：人文與社會科學，第 2 期第 1 卷(1992 年 1
 月)，頁 77~97。
- 林寶安，「1990 年代金融擠兌、合併與金融秩序」，2002 年台灣社會學年會暨「重訪東
 亞：全球、區域、國家、公民」研討會(台中：台灣社會學會與東海大學社會系
 合辦，2002年)。
- 金管會，「金融統計指標：金融機構逾放比率」(2007年)，
<http://www.banking.gov.tw/ct.asp?xItem=87237&ctNode=1845&mp=7>。(查閱時間：2007/8/20)。
- 金管會，「本國銀行資產品質評估分析統計表」(2007年)，
<http://www.fscey.gov.tw/news2.aspx?ctunit=20&topcat=1>。(查閱時間：2007/8/20)。
- 金管會，「金控公司全體董監事持股質押比例統計表」(2007年)，
http://www.fscey.gov.tw/ct_search.asp?xItem=2151703&ctNode=1470&mp=2。(查閱
 時間：2007/8/20)。
- 金管會，「銀行公司全體董監事持股質押比例統計表」(2007年)，
http://www.fscey.gov.tw/ct_search.asp?xItem=2151703&ctNode=1470&mp=2。(查閱
 時間：2007/8/20)。
- 許振明、唐正儀，「公營銀行民營化問題」，財團法人國家政策研究基金會財金(研)
 091-066 號(2002年)。
- 陳東升，**金權城市**(台北：巨流圖書公司，1995年)。
- 陳沖，**法國狼與貓頭鷹：陳沖的金融觀與世界觀**(臺北：聯經出版，2007年)。
- 陳添枝，「利率政策，出口導向的真相－懷念蔣碩傑先生：哲人日已遠，典型在夙
 昔」，**經濟前瞻**，第 94 期(2004 年 7 月)，頁 36~39。
- 陳尚懋，「台灣金融改革的政治分析：ACTA 模型的檢驗」，**東吳政治學報**，第 28 期
 (2007 年 3 月)，頁 1~30。
- 陳松興、阮淑祥，**一兆元的黑洞？：為台灣金融重建工程把脈**(臺北：天下出版，
 2003年)。



- 梁國樹，*台灣經濟發展論文集：紀念華嚴教授專集*（臺北：時報文化，1994年）。
- 梁永煌、田習如，*拍賣國民黨一黨產大清算*（台北：財訊，2000年）。
- 張忠本，「法紀與政治 台灣公司治理兩大罩門」，*經濟日報*（台北），2003年8月21日，版40。
- 張忠本，「看劉泰英案 金融機構負責人的資格爭議」，*聯合報*（台北），2003年6月18日，版A15。
- 張忠本，「財政部沒做錯」，*中國時報*（台北），2004年2月25日，版A15。
- 曾國烈，「金融風險管理與國際接軌」，*經濟前瞻*，第87期（2003年5月），頁118~132。
- 葉銀華，「少數股權掌握董事會 不合理」，*經濟日報*（台北），2003年12月15日，版A3。
- 葉銀華，「股市禿鷹的功與過」，*經濟日報*（台北），2005年1月12日，版A3。
- 郭承天、陳尙懋與黃宗昊，「民主化對金融體系與金融秩序的衝擊與因應之道」，發表於「民主化對經濟發展的衝擊與因應之道」研討會（台北：台大政治系主辦，1999年）。
- 楊雅惠，「台灣金改之路徑與前景」，*經濟前瞻*，第103期（2006年1月），頁64~70。
- 薛心鎔，*變局中的躍進：俞國華的政院五年*（台北：正中，1997年）。
- Asian Development Bank, *Asia Recovery Report 2000* (Hong Kong, China: Asian development bank, 2000) .
- Cheng, Tun-Jen, "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan," in M. S. Haggard, S. Maxfield, and C. H. Lee, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993) , pp. 55~92.
- Corsetti, Giancarlo, Paolo Pesenti and Nouriel Roubini, "What Caused the Asian Currency and Financial Crisis? Part I: A Macroeconomic Overview" (Unpublished, 1998) .
- Ghosh, Swati, *East Asian Finance: The Road to Robust Markets* (Washington D.C.: The World Bank, 2006) .
- Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1990) .
- Haggard, Stephan, *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995) .
- Haggard, Stephan, *The Political Economy of the East Asian Financial Crisis* (Washington D.C., Institute for International Economics, 2000) .
- Haggard, Stephen and Chung H. Lee, "The Political Dimension of Finance in Economic Development," in M. S. Haggard, S. Maxfield, and C. H. Lee, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1993) .
- Hamilton, Gary, "Asian Business Networks in Transition: or, What Alan Greenspan Does not know about the Asian Business Crisis," in T. J. Pempel, eds., *The Politics of the Asian*



- Financial Crisis* (Ithaca: Cornell University Press, 1999) .
- Krueger, Anne, “Financial Markets and Economic Growth,” <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/092806.htm> (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2006) .
- Kuo, Chengtian, “New Financial Politics in Thailand and Malaysia,” *Issues and Studies*, Vol. 36, No. 6 (2000) , pp. 139~176.
- Lane, Timothy, Atish Ghosh, Javier Hamann, Steven Phillips, Marianne Schulze-Ghattas, and Tsidi Tsikata, *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, IMF Occasional Paper No. 178 (Washington D.C.: International Money Found, 1999) .
- Lee, Pei-Shan, “Political Institutions and Economic Governance: The Political Economy of Hybrid Presidentialism in Postauthoritarian Taiwan,” *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 14, No. 1 (2000) , pp. 1~31.
- Tsebelis, George, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism,” *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3 (1995) , pp. 289~325.
- Woo-Cumings, Meredith. “The State, Democracy, and the Reform of the Coporate Sector in Korea,” in T. J. Pempel, eds., *The Politics of the Asian Financial Crisis* (Ithaca: Cornell University Press, 1999) .

