

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 台灣與南韓金融監理制度改革

Financial Supervisory System Reform and Challenges: Comparative Analyses of Taiwan and South Korea

doi:10.30390/ISC.200410_43(5).0003

問題與研究, 43(5), 2004

Issues & Studies, 43(5), 2004

作者/Author：廖坤榮(Kun-Jung Liao)

頁數/Page：59-85

出版日期/Publication Date：2004/10

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.200410_43\(5\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200410_43(5).0003)



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



台灣與南韓金融監理制度改革

廖 坤 榮

(中正大學政治系副教授)

摘 要

南韓金融改革的績效驚動亞洲鄰國，短短五年間，幾乎是從金融風暴的廢墟中站立起來，相較之下，台灣雖未捲入一九九七年的亞洲金融危機，但近年的金融機構逾放比仍偏高，金融改革成效遠不如南韓，主要是台灣的政治經濟環境阻礙金融監理制度再造的契機。本文選擇台灣與南韓兩個個案，透過「比較研究途徑」探討金融監理制度與改革過程中所面臨的問題。從南韓金融改革成功隨即帶動整體企業進行結構調整的績效觀之，「金融體制」改革對台灣與南韓的經濟轉型具關鍵性角色，而金融改革最核心的問題乃是「金融監理」的問題，本文有兩個目標，第一，從比較的觀點，從亞洲「發展型國家」(developmental state)以及「公司治理」途徑，分析台灣與南韓「金融監理制度失靈」的根本原因，第二，探討兩國金融改革方案與過程所面臨的挑戰。

台灣與南韓的金融監理路徑雖不同，但是其經驗與所面臨的挑戰都說明了兩國必須從「發展型國家」的舊典範脫胎換骨，並邁入市場理性、資訊揭露以及良性的政府與企業的關係，如此金融改革方為有效。

關鍵詞：金融改革、金融監理、發展型國家、政治資產、政治成本、典範遞移

* * *

壹、前 言

一九九七年亞洲金融風暴發生迄今，大部分的亞洲國家都已走出金融風暴的陰影。回顧亞洲金融風暴重創東亞、東南亞各國，其中南韓受災尤其嚴重，和泰國、印尼成爲當時國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)金援與輔導改革的三個國家之一。五年來，南韓政府可謂痛定思痛、力圖改革，經濟前景立即重拾昔日光輝。至二〇〇〇年中，國際評等公司穆迪(Moody's Investors Inc.)將南韓的債信評等提

升兩級，成為A3，回復到亞洲金融風暴前的水準，南韓政府的金融改革成效扮演一重要角色。美國商業週刊（*Business Week*）以「很酷的韓國」來形容南韓從一九九七年的金融風暴中再度站起來的毅力，英國經濟學人（*The Economist*）則引用「雁行理論」（Flying Geese Model）形容南韓是亞洲金融風暴後，唯一快速康復的一隻大雁。^①

南韓金融改革的成果，著實令人刮目相看，在一片復甦浪潮中，近年來世界各重要媒體唯獨對台灣的金融體制持悲觀報導。二〇〇〇年十一月十一日，英國「經濟學人」曾撰文，大膽預測台灣將於次年農曆年關前爆發金融危機；二〇〇一年七月美國時代雜誌、財星雜誌等亦陸續報導台灣將面臨一九七〇年以來，最嚴重的經濟負成長，且有可能步上泰國在一九九七年所爆發的金融危機。各國媒體雖非要「唱衰」台灣的經濟，但在在警告應注意金融體制及其可能引發的系統性危機與風險。至今，台灣雖然未如期地爆發金融危機，然而，亞洲金融風暴發生後，台灣所遭遇的「本土性金融危機」也形成一種潛在的威脅。一九九七年亞洲金融風暴後，台灣的金融機構從台中商銀、中興銀行、高雄企銀，再到基層金融等，爆發一連串的超貸、冒貸等違法授信案件，至二〇〇四年三月中為止，整體本國金融機構的平均逾放比仍然維持4.14%，其中基層金融的逾放比仍高達13.08%，總體逾放金額達6,093億元，^②資產及淨值報酬則是繼續下滑，銀行業者指稱，銀行業的營運仍陷入苦戰，經營危機尚未解除。近期媒體對台灣的金融體制改革與南韓相比，顯示改革成效不如南韓。根據財政部二〇〇二年底的資料，台灣金融產業自一九九七年的亞洲金融風暴以來，獲利嚴重衰退四成，淨值報酬率僅剩3.6%，放款也面臨前所未有的負成長，然而，同時間，前述各種指標顯示，南韓經濟從亞洲金融風暴中再度站起來，可謂與南韓各項政治經濟改革決心與成效，尤其是金融改革有密切關係，反觀台灣金融改革的道路似乎比南韓更為坎坷，其差異在於改革的政治魄力。

本文選擇台灣與南韓兩個個案，係透過「比較研究途徑」探討金融監理制度及其改革過程中所面臨的問題。比較研究的成敗，案例的選擇經常影響研究設計以及研究成果。比較政治學者Charles Ragin指出，個案取向研究（case-oriented studies）本質上對案例的歷史特性與複雜性之觀察較敏銳，尤其是對個案的內容分析與行為者互動過程、實際事件具有較為詳實的探討。^③ B. Guy Peters指出，個案研究著重探討特

註① 所謂「雁行理論」最早是由日本學者Kaname於一九三〇年代首先提出，一九五六年再由Akamatsu進一步建構理論，強調亞洲區域的經濟發展是由日本為首，日本就像群雁飛行一樣帶領鄰近亞洲國家吸收日本經驗與技術，逐步跟在日本之後發展。有關「雁行理論」相關討論，參閱K. Akamatsu, "A Wild Geese Flying Pattern of Japanese Industrial Development: Machine and Toole Industries," *Hitotsubashi Review*, Vol. 6, No. 5 (1956), pp. 55~87; Michael Hobday, *Innovation in East Asia* (Cheltenham, U. K.: Edward Elgar, 1997), pp. 20~21.

註② 資料引自財政部金融局網站公布資料，（上網日期：2004年6月24日）。網址：<<http://www.boma.gov.tw>>。

註③ Charles C. Ragin, *The Comparative Method* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1987), ix.

殊歷史以及文化系絡，而非將研究題材從環境中抽離開來，基於個案研究具「鑲嵌性」(embeddedness)，故可觀察到事件、活動與社會、政治、經濟系絡的連結性，而非僅是觀察事件的結果，尤其是政治經濟課題的研究，其事件的過程與程序非常重要，具有觀察與探討價值。^④本文為「個案研究」，該類研究發現雖無法達到社會科學研究所追求的「通則化」(generality)目標，但允許研究者進行「過程研究」。^⑤更重要的是個案研究多為「重要案例」，重要案例的積累有助理論建構(theoretical structuring)，甚至進行理論檢驗(theory testing)，對社會科學發展也具極大的價值。^⑥本文選擇台灣與南韓案例，兩案例都是「重要案例」，可更深入地探索個案獨特性，並有助於適當推論其他案例共通性。^⑦

本文選擇台灣與南韓的個案比較研究，基於二大原因：(一)相同的歷史制度結構：台灣與南韓同為發展型國家，^⑧也同為該類國家中政治民主化、經濟發展與工業化較為成功的國家，兩者都曾運用「進口替代」轉為「出口擴張」成功的工業化策略，進而成為一以外貿為導向的經濟體，所以兩者具有相同的政治經濟發展路徑(economic development trajectories)，^⑨而這些發展經驗與當前金融體制所衍生的弊端，及其改革績效存有密切的關係。(二)相異的內在制度結構：台灣與南韓經常被比喻為兄弟之邦，顯有許多發展經驗上的相似性，這些相同處有利於研究者作為類比分析，但也存在諸多發展制度的相異處，可做為研究上的對照分析，例如：台灣的產業結構是以中小企業為主，政府循循善誘這些中小企業；南韓則以大企業集團(chaebols)為主，在政府刻意培植與保護下，產業不停進行水平與垂直式的多角化經營，終使這些大型企業集團負債比率高，財物槓桿操作大。南韓政府與企業界，對發展大型企業集團存有相同的觀念與承諾，雙方進而結為合作的夥伴關係。^⑩此外，台灣與南韓在經

註④ B. Guy Peters, *Comparative Politics: Theory and Method* (London, U. K.: Macmillan Press Ltd., 1998), p. 141.

註⑤ *Ibid.*, pp. 142~146.

註⑥ Ragin, *The Comparative Method*, pp. 51~52; Peters, *Comparative Politics*, p. 138.

註⑦ 方法論上有關「重要案例」討論，參見註⑤，pp. 137~139；註⑦，pp. 34~35。

註⑧ 最早提出「發展型國家」概念的是美國學者 Chalmers Johnson，有關「發展型國家機關」理論探討，見 Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: A Comparative Analysis of the Government-Business Relationships in Japan, South Korea, and Taiwan," in Frederic C. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987), pp. 136~164; Robert Wade, *Governing the Market* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990), pp. 8~33.

註⑨ 有關台灣與南韓的經濟發展經驗之探討已在一九八〇年代，乃至於一九九〇年代的「東亞政治經濟研究」文獻討論許多，雖然見解分歧，但是多數文獻仍肯定政府的角色以及政府與企業關係曾扮演重要角色。

註⑩ 有關台灣與南韓的政府與企業關係，以及政府如何干預或是主導企業的文獻有許多，如：S. Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca, New York: Cornell University, 1990); Wade, *Governing the Market*; M. Hobday, *Innovation in East Asia*; 學術界有不同看法，文中所持論點是引自 Jang-Sup Shin, *The Economics of the Latecomers* (London: Routledge, 1996), pp. 127~136.

濟開放的過程中也展現若干差異性，台灣的自由化與國際化比南韓先進一步，而南韓經濟開放的決策顯示該國在經濟民族主義與經濟門戶開放中掙扎；但是就近年的金融改革經驗而言，南韓卻比台灣有更大幅度的自由開放措施，並有效地落實改革績效。兩國之間「同中有異」以及「異中有同」的政治經濟體制特徵及其變革，對於金融改革路徑及改革績效，均呈極大的異同性，遂成為本文在方法論上有關「案例選擇」與「比較研究」之基礎。

貳、金融監理制度理論探討

金融 (banking) 既可視為是一種制度 (institution)，也是一種產業 (industry)，當金融是一種制度時，銀行就是社會大眾總體錢財的管理機構，當金融視為一項產業時，銀行就是資本市場的供給者，也就是從事「錢莊」生意的公司，金融制度無論健全與否，都深深影響整個國計民生。金融機構作為一個企業事業體，其經營策略與管理績效對資本市場、企業發展有重大影響，因此，各國政府對於其本國，或外國在其國內設置的金融機構，莫不有一套管制與監理的措施，此制度目標即是規範金融機構能按市場理性正派經營，以維持一個穩定、有秩序的金融市場。由於金融產業與一般製造業不同，金融機構從事的是社會總體資金總管理，肩負所有產業資本形成的重大任務，具有立即 (immediateness)、敏感 (sensitivity) 與脆弱 (vulnerability) 的產業特性，具系統風險性的特定事業機構，^①政府對金融產業進行政策性管制乃是全世界各國之常態。

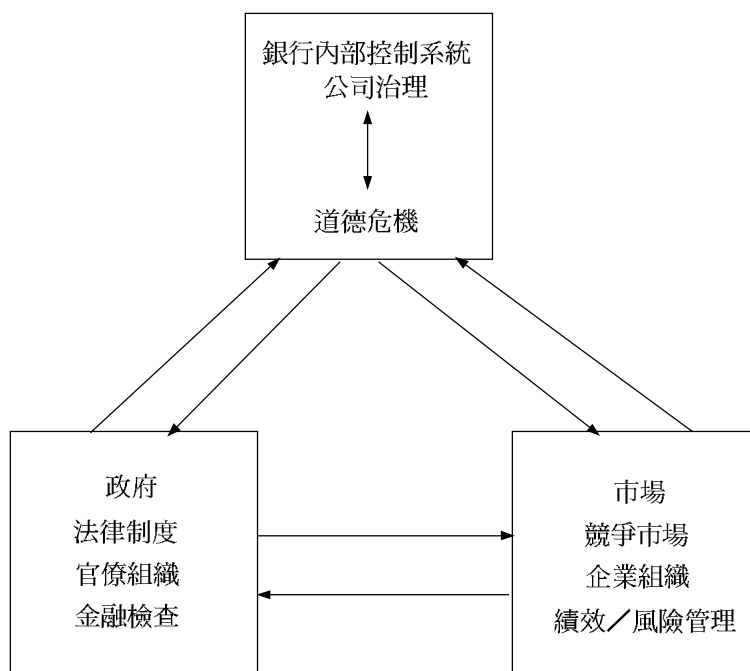
因而，資本主義制度的政府金融管制政策中，以金融監理最為重要，如圖一所示，現代金融監理制度的基本概念包含三個功能面向，第一個面向是金融機構本身自律功能，包括內部體系、稽核系統以及風險管理等所形成的「公司治理」；第二個面向是外在的金融監理，主要是政府金融主管機關對金融機構的監督、管理與檢查，以及輔佐政府金融監理的會計師參與查核簽證、審核與評估；第三個面向係來自金融市場的制裁力量，包括存款人、投資人、貸款人之制裁力量以及金融同業公會的自律力量，此三個面向構成完整的金融監理體制。^②這三個面向的其中之一面向發生問題都會影響甚至破壞其他面向功能，例如：金融機構內部的自律系統，係依靠金融機構內部之「公司治理」，一旦公司治理脆弱，則可能誘發經營管理人員的道德危機 (moral hazard)，進而減低政府金融監理效能；反之，當政府監理鬆弛，也經常助長銀行內部

註① Jonathan R. Macey and Geoffrey P. Miller, *Banking Law and Regulation* (Boston, Mass.: Little Brown and Company, 1992), pp. 24~25.

註② 參見蕭文生，*中央銀行與金融監理*（台北：元照出版公司，民國89年），頁135~136。Richard N. Cooper, "The Asian Crises: Causes and Consequences," in Alison Harvard, Robert E. Liton & Michael Pomerleano, eds., *Financial Market & Development* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1999), pp. 22~24.

經營管理者的道德危機，而第三面向有關市場制裁機制必須完全在公平自由競爭制度，以及資訊完全或是資訊對稱下，才能彰顯功能，所以缺乏資訊揭露也會提升經營管理人員的道德危機，同時也使監理機制無從發揮。

圖一 金融監理功能的三面向



然因各國政治經濟結構不同，東亞國家如日本、南韓、台灣等，都有「發展型國家」的獨特制度安排，政府為追求快速工業化，經常透過產業政策工具，並利用金融體系，推動經濟發展。戰後半世紀迄今，台灣與南韓的發展經驗顯示政府金融監理制度、金融機構內部與市場透明度都有問題。如圖一所示，金融機構的自律系統、政府與市場形成金融系統穩定的鐵三角，然而，南韓與台灣的「發展型國家」政經制度使得政府所訂定的監理規範制度鬆散，負責金融監理的官僚組織為產業發展的目標，必然犧牲監理職責，當監理不彰，金融機構的經營管理者的道德危機必然升高。另外，金融市場機制也受到「發展型國家」的影響，而蕩然無存，政府的政策性縱容，使得金融機構資訊揭露不足，也是助長銀行道德危險的另一重大原因。因此，近年來無論是亞洲區域性或台灣本土性金融危機，都與政府、自律系統與市場所形成的監理制度三面向的制度失靈息息相關。^⑬

註⑬ 巴賽爾委員會提出六項準則供各國銀行監理機關參考，包括「速度」、「成本效益」、「彈性」、「一致性」、「避免道德危險」、「透明化及合作」。參見：樓偉亮，「簡介巴賽爾委員會處理弱質銀行監理準則」，*中國商銀月刊*，第21卷第8期（民國91年8月），頁1~9。

叁、台灣與南韓金融監理制度失靈分析

從制度理論而言，一九九七年亞洲金融風暴中的南韓，及面臨本土性金融危機的台灣，皆是政府金融監理失靈的現象。台灣雖然躲過一九九七年的亞洲金融風暴，但是所謂「本土性金融風暴」的夢魘，以及超乎國際安全標準的逾放比、呆帳等問題，仍然威脅全台的公私行庫及基層金融機構。一九九七年的金融危機恰恰印證了長久以來南韓缺乏有效的金融監理制度，然而，金融危機卻帶給南韓進行改革的契機。^⑭

亞洲金融危機發生後，國際貨幣基金會（IMF）針對亞洲國家的金融體制，提出一分研究報告指出，「一九九七年亞洲金融危機就是各國缺乏有效的金融監理的結果，金融監理發揮效力的關鍵，在於保持獨立性與公信力」。^⑮ IMF 研究報告所指的獨立性，包括行政獨立與預算獨立。獨立性旨在避免來自上級權力機關、國會與產業界的干預。事實上，戰後台灣與南韓經濟發展及工業化歷程，及其獨特的「管制性金融體制」根本違反金融監理所應有的獨立性與公信力，其根源為「發展型國家機關」的制度結構，並衍生金融監理制度失靈的結果。

一、東亞發展型國家金融監理

一九九七年亞洲金融風暴，以及台灣本土性金融危機，並非僅是政府金融體制管制的問題而已，重要的是亞洲「發展型國家機關」之制度與結構性問題，也是「市場」對「政府」主導經濟、過度介入金融與企業的一種反撲現象。因此，亞洲金融危機是亞洲經濟發展結果的一種「歷史的必然」，或謂結構性的「必要之惡」也不為過。如圖二所示，戰後近半世紀以來，亞洲國家普遍具有「發展型國家機關」的經濟干預特質。發展型國家機關的政府深信「重商主義」（Mercantilism），擅長利用產業政策工具扶持目標產業，而金融機構便成了為產業政策而服務的資本支援機構。國家機關掌控金融體制，執政當局運用產業政策追求高經濟成長目標，普遍深陷「親信資本主義」（crony capitalism），^⑯因而腐蝕了金融監理的職能，結果是政府無法有效因應

註⑭ Yeon-Ho Lee and Hyuk-Rae Kim, "The Delimma of Market Liberalization: The Financial Crisis and the Transformation of Capitalism," in Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim, eds., *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis* (London, U. K.: Routledge, 2000), pp. 117~118.

註⑮ 引自 Richard N. Cooper, "The Asian Crises: Causes and Consequences," in Harwood et al, eds., *Financial Market Development: The Crisis in emerging Markets* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2000).

註⑯ 有關「親信經濟」的概念化相當多元，有些文獻用「親信資本主義」，有些譯為「裙帶資本主義」，大陸經濟學者吳敬璠教授譯為「權貴資本主義」，無論何譯，都在描述亞洲國家的政府與企業形成一種金權的利益網絡關係，並主導、操控經濟、產業、金融等政策，美國經濟學者 Paul Krugman 指出，一九九七年亞洲金融風暴發生的制度根源。相關文獻見 Paul Krugman, "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6 (November/December, 1994), pp. 63~78; Paul Krugman, "The Return of Depression Economics," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No.1 (January/February 1999), pp. 56~68; David Kang, *Crony Capitalism* (New York: Cambridge University Press, 2002).

國際金融自由化、國際化之衝擊，最後導致「亞洲式的金融風暴」。^①

圖二說明了東亞發展型國家普遍存有金融監理失靈的現象，戰後亞洲各國政治菁英受到重商主義的影響，在快速經濟發展與工業化的政策偏好驅動之下，經常違反市場經濟理性，為追求經濟的高度成長，政府與企業乃必須形成緊密的「政企關係」。為擴充公共投資以促進工業化，政府進行匯率與利率的雙重管制政策，甚至政府必須容許金融體制的部分缺失，例如容許銀行貸放款的超額，以應付企業界旺盛的資本需求。另外，政府寬鬆的金融檢查，似乎是政策性的縱容金融機構能擴大授信。由於台灣與南韓產業策略多以日本為師，南韓為追趕日本，政府與大企業密切合作，有時不惜「流血輸出」，以內銷補貼外銷，為擴大海外市場，政府和企業合作甚至掛鉤，以加速企業的成長。然而，政府與企業長期掛鉤的結果，政府自動揚棄管制與監督金融機構的角色，政府甚至扮演「護航船隊」的角色，秉持「銀行不能倒」的神話，導致金融機構道德危機升高。圖二說明了東亞國家金融監理失靈其實是產業政策所導致，更是獨特的「政治經濟」制度安排的結果。

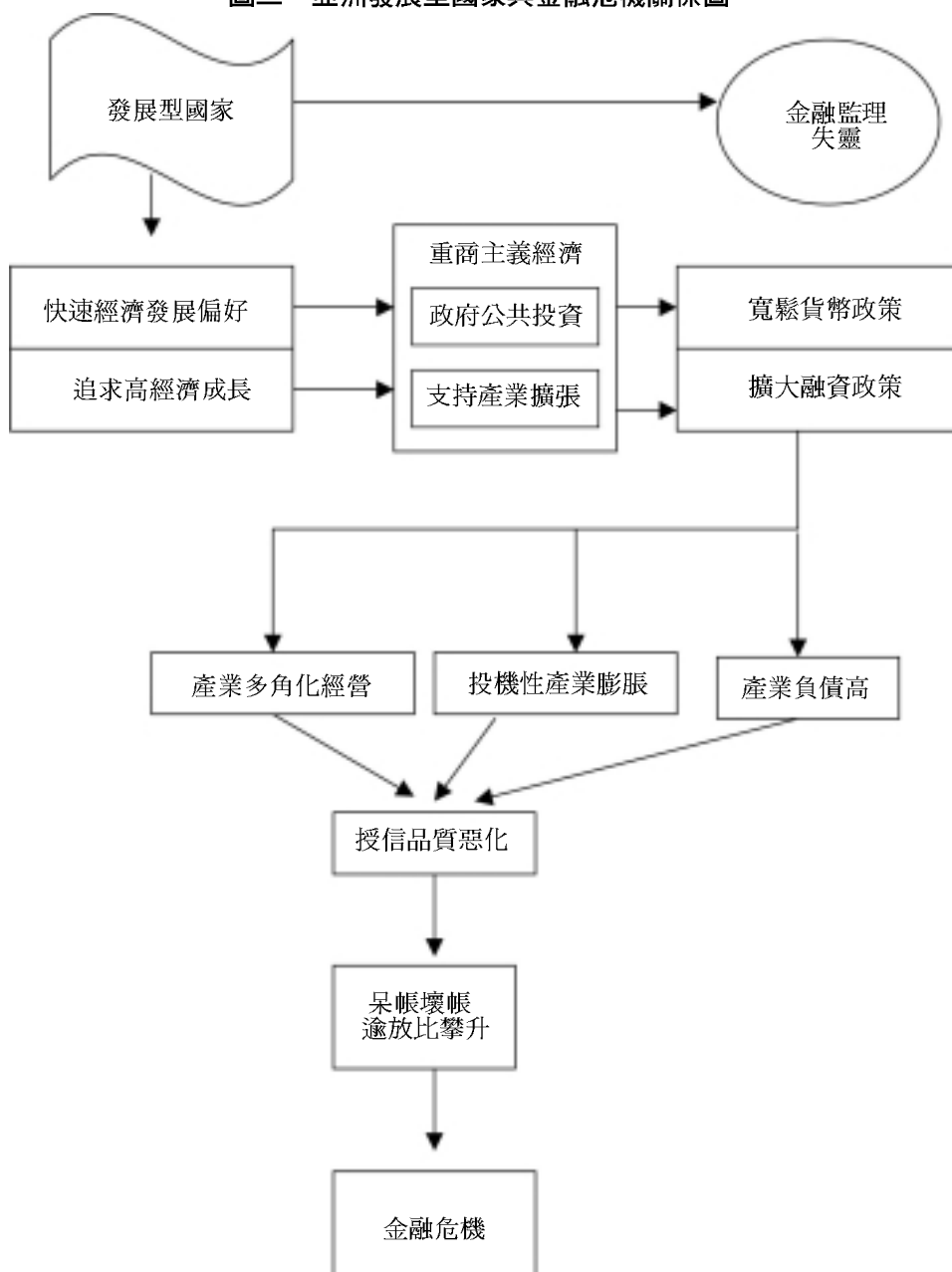
此外，就台灣經驗而言，過去金融自由化之前，公營金融機構經常身處政府產業政策的一環，作為企業紓困的政策工具之一。例如：一九九八年為避免少數企業危機，政府成立「企業紓困專案小組」以及「穩定股市專案小組」，前者由財政部長擔任召集人，其成員包含經濟政務次長、經建會副主委、中央銀行副總裁、中華民國銀行公會全國聯合會理事長，可謂涵蓋所有財金主管機關，並運用道德勸說、或脅迫等手段，要求銀行配合政府政策協助實質上遭受市場淘汰的企業。而後者則為協調基金、銀行、保險業進場護盤，以避免因股市持續重跌，而導致股市可能發生崩盤的危機。顯然，為配合產業政策，政府經常運用各種手段要求銀行進行紓困貸款，並時而進行股市護盤等不當干預性政策，金融機構幾成為產業政策的後勤支援者，當企業遭逢財務週轉不靈，政府便要求金融機構展延到期貸款，甚至從寬解釋和從寬執行金融管制、監理法令，甚至到達放縱的地步。

總之，一九九〇年始，台灣的銀行資產品質持續惡化，逾放比迅速攀升，都源自政府要求銀行提供企業紓困的政策要求。^②其次，民意代表假預算審查之權力，跳過金融監理的制度法令，從公營金融機構直接或間接進行不當超貸、冒貸。以前省屬三大銀行為例，目前雖已民營化，惟財政部仍然是三商業銀行最大股東，實際上仍操控其經營權，但是財政部的預算、決策受到民意代表、政黨及其他政治力量所左右，金融改革政策遂不易擺脫政治的干預。

註① 感謝論文評論者對本文提出寶貴的補充性意見，根據評論者指出，一九八〇年代拉丁美洲各國，如：墨西哥、巴西、阿根廷等相繼爆發「拉丁美洲式的金融風暴」，與一九九七年的亞洲金融風暴不同，亞洲式的金融風暴有扶持產業發展的政策意義，拉丁美洲模式則是在一九八〇年代「發展停滯的十年」之脈絡下出現。

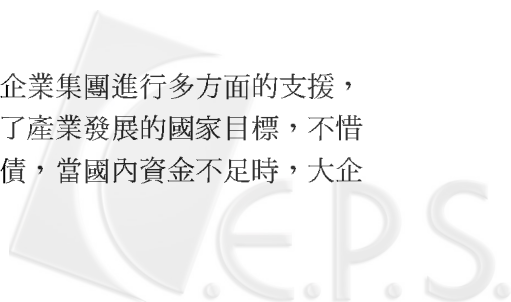
註② 一九六五年，國際糖價大跌，台灣政府第一次進行股市護盤，直至二〇〇〇年底為止，前後共有十三次進行干預股市，參見監察院財政與經濟委員會專案小組，「近年來我國發生之金融危機專案研究調查報告」，（民國 89 年 1 月）。

圖二 亞洲發展型國家與金融危機關係圖



資料來源：作者自繪。

另以南韓為例，自一九七〇年來，南韓政府對大型企業集團進行多方面的支援，其中尤以資金供給方面表現得相當有效而積極，政府為了產業發展的國家目標，不惜支撐大企業舉債，而企業的資金來源主要也靠向銀行舉債，當國內資金不足時，大企



業轉向對外舉債，政府成爲財團的靠山，^①企業之投資、擴產的規模乃更爲大膽。^②南韓政府經濟官僚堅信「發展型國家」的重商主義經濟政策是必要的，這種透過大量舉債以扶持大企業的作法（如圖二所示），創造了發展經濟學者 Albert Hirschman 所言之「後向效果」（backward linkage）與「前向效果」（forward linkage），^③並使南韓工業化快速並有效地達成。然而舉債投資雖爲資本主義制度之常態性經濟行爲，但若投資超過儲蓄則成爲「過度投資」，當投資行爲遠離市場理性之時，終將不免遭遇市場經濟之嚴格考驗。

綜言之，工業後進國家（industrial latecomers）如日本、南韓與台灣等，其政府、企業與銀行三者之間形成「鐵三角」關係之組合，對其產業發展與工業化之成敗具關鍵性。基本上，鐵三角組合對資本形成、產業發展極有助益，可帶動經濟發展或工業成功，但也易造成政府、企業與銀行相互掛鉤，而導致金融管制與監督蕩然無存。因而南韓長期以來，銀行壞帳與逾期放款居高不下，南韓企業在政府的政策指導下極度依賴銀行貸款之挹注，當企業的投資行爲因規模過大，而生產力未隨之提升時，其投資報酬及償還能力即行銳減，銀行逾期放款與壞帳自然增高（如圖二所示）。因此，在此一政治經濟體制與結構下，政府、企業、銀行之間形成一「金融網絡」（financial networks）關係，政府控制金融體系，有效地運用產業政策、金融政策等工具，大規模的對企業融資。由於背後有發展型國家機關的政府作爲靠山，韓國的大企業集團更肆無忌憚地進行擴張性投資，形成大型企業集團的「道德危機」。政府對財閥長期支持，並發展成爲掛鉤關係，由原本的裁判與管制者的角色，演變成爲支持者，甚至利益輸送。政府根本無法發揮金融監督的功能，企業的投資行爲經常背離市場理性，以致南韓的外債高於外匯存底，達到無可收拾的地步。顯然，長期的擴張性投資最後拖垮南韓金融機構，金融危機因而爆發。

如圖二所示，台灣與南韓的政府、企業、金融機構在「發展型國家」與「重商主

註① 一九九七年，南韓前五大財團：現代、大宇、三星、金星、鮮京的產值就佔南韓國內生產毛額的 37%，五大財團的子公司高達 264 個，從牙膏到半導體，從鋼鐵到百貨公司，涵蓋製造與服務業都有，形成超大型的多角化經營集團。

註② 南韓政府政策性的培養大型企業，對於中小企業完全忽視，南韓政府深信「唯大是強」，南韓的企業以大型者爲主，然而大型企業的發展迅速，根基其實不穩，南韓的經濟其實是建立在這些年輕、體質不夠健全的大型企業上，大企業依靠政府的產業政策扶持，大型企業與政府之關係極爲密切，而政府也寄望大型企業主導南韓經濟發展，因此積極而有計畫的培養南韓的重工業、石化、電子工業等，並在產業政策上希望先犧牲利潤目標，優先擴大市場佔有率，以求在短時間內快速擴張產能規模。相關討論參見 Kruman, "The Myth of Asia's Miracle," pp. 63~78; Stephan Haggard and Jongryn Mo, "The Political Economy of the Korean Financial Crisis," *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 2 (2000), pp. 197-218; Michael Backman, *Asian Eclipse* (Singapore: John Wiley & Sons Pte Ltd, 2001).

註③ 參見 Albert Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven, Mass.: Yale University Press, 1958); A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962).

義」經濟政策主導下，產業發展經常有違「市場」機制。換言之，在「國家」干預並企圖扶持產業的政策目標下，金融機構成為政府產業政策之資金供給者，在政府主導下，銀行要為產業發展而服務。南韓企業在政府的政策指導下，極度依賴銀行貸款之挹注，當投資行為因規模過大，但生產力卻未隨之提升時，其投資報酬及對銀行之償還能力即行銳減，銀行逾期放款與壞帳自然增高。至一九九七年底，韓國政府與民間的外債金額已超過兩千億美元，長期以來大財團便習於舉債投資，特別是仰賴許多短期對外借貸，致負債比例高達300%至400%，韓國企業淨值與負債比高達1比10，可謂極不合理，^②在以債養債的情況下，一旦企業償債能力面臨困難，金融體系即告瓦解。因此，在此一特殊政治經濟體制與結構下，政府、企業、銀行之間形成一「金融網絡」關係，政府控制金融體系，有效地運用產業政策、金融政策等工具，大規模的對企業融資。仗恃發展型國家機關的政府作靠山，韓國的大企業集團更肆無忌憚地進行擴張性投資，進而擴增金融的「道德危險」。政府對財閥的長期支持，逐漸發展成為掛鉤行為，於是政府由原本的裁判與管制者角色，演變成為支持者，甚至利益輸送者，根本無法發揮金融監督的功能，企業的投資行為便經常背離「市場」理性，以致南韓的外債面臨無可收拾的地步，終使外債高於外匯存底。總之，發展型國家長期的鼓勵企業進行擴張性投資，積累許多金融管制弊端，嚴重腐蝕了國家金融監理職能。

總言之，一九九七年前，台灣與南韓政府的金融監理機制，都未能發揮預警性與防範性的功能，事實上，兩國的政治經濟結構導致政府不重視金融監理。一方面，金融檢查組織規模太小，金檢人力不足，即便有金檢措施，其過程也充斥著外來干預，根本無法落實。其次，兩國政府受制於產業發展之政策目標，不但對各類製造產業扮演紓困與護航的角色，同時也要營造一個安定的金融秩序。但是護航的同時，亦助長了企業經營者的道德危險，因而台灣、南韓乃至於同為亞洲鄰近的日本，其金融監理制度根本不存在，銀行主要股東及專業經理人看準金融檢查單位囿於引發金融風暴之可能，而不願嚴格檢查的情結，便有恃無恐，道德危險必然升高。^③

二、金融機構公司治理失靈

從「發展型國家」理論的觀點，台灣與南韓金融監理制度失靈及導致金融危機，是兩國為經濟快速發展與工業化成就必然付出的代價，這是外在政治經濟的制度變數，

註② 資料引自溫世仁著，**東亞金融風暴**（台北：大塊文化出版公司，民國87年）。

註③ 民國八十一年中興銀行開業，為台灣新銀行中資本金最大的銀行，惟到八九年，中興銀行虧損達800億，成為國內虧損最大的銀行。中興銀行一連串的弊端，源於違法貸款給台鳳集團，事實上，自八七年起，台鳳集團總裁黃宗宏透過中興銀行董事長王玉雲，再經由總經理王宣仁指示天母分行、蘆洲分行辦理融資，以約300筆近80萬坪台鳳土地、超過150名人頭戶、約30多家人頭公司，採取分散借款集中、使用或借新還舊方式，從中興銀行借出100多億元，包括70億是無擔保借款，請參見張國仁，「中興銀違貸案，黃宗宏、王玉雲遭起訴從重求刑」，**工商時報**，民國89年6月16日，版一；中興銀行案例是典型金融機構經營者道德危機無限上綱的結果。

然而，內在經濟組織的「治理」變數，也扮演舉足輕重。從組織經濟學^②而言，無論是一九九七年的亞洲金融危機，或是台灣本土性金融危機，皆反映兩國金融機構之「公司治理」失靈現象，終導致經營者之道德危機的問題^③。事實上，不僅台灣、南韓，整個亞洲各國的企業組織都比較缺乏「公司治理」的觀念與應有的制度設計。公司治理失靈反映了企業組織授權、監督等機制出現嚴重問題。台灣與南韓的許多企業，尤其是新設銀行，具家族性色彩，或具政商網絡關係，企業負責人通常為持股多數的大股東，為了掌控企業，大股東勢必引介親友或網絡關係人，俾在董事會中扮演一定的角色，迫使董事會淪為替大股東背書的橡皮圖章，董事長直為企業的「大家長」，企業監督的角色幾乎不存，近代資本主義制度所建立的「股東」、「董事會」、「監察人」、「會計師簽證」所形成的「公司治理」制度極為脆弱。由於股權集中，小股東（甚至散戶）無力形成有效的股東監督機制，整體企業最重要的監督機制便全賴董事會。然而，當企業由大股東的「寡頭領導」演變成為董事長的「大家長式領導」（paternalism），專業經理人（即代理人）不易發揮專業的市場經營，甚至成為伙計的角色，而董事、監事更常淪為大股東的花瓶，因此，許多企業雖有內部控制與稽核人員，惟均為董事長老闆所雇用的伙計，企業缺乏外部董監事以發揮實質而有效的監督，公司治理根本不存。

觀之台灣各新興私營銀行，以及南韓、日本的銀行皆為典型的案例。民營銀行的大股東身為企業集團的控制股東，他們透過集團的上市公司，或轉投資的子公司投資以控制銀行，企業間、及企業與銀行間形成「交叉持股」，一方面股票質押借款，一方面再透過產業民主過程的投票，掌控經營決策權。尤其台灣與南韓都有企業間相互持股的制度結構，銀行大股東經常拿著存款人的存款，支援其關係企業，一旦旗下企業經營不善，關係企業無力償債，終成為銀行呆帳。^④這種銀行經營者視銀行為一己獨資的企業，未有所有權與經營權分離的觀念，經常違反正常之法定授信程序，凸顯金融機構受內外「人為」與外在「政治」干預，導致「公司治理」蕩然無存的困境，銀行經營者道德危險升高，授信品質必然惡化。

此外，台灣與南韓的金融機構常賴金融管制法律賦予的「保護主義」，使得交易的過程不具「市場透明度」，造成金融檢查執行的困難。資訊或是透明度有助於建立市場紀律機制，讓市場參與者監督金融機構經營管理之品質，然而在實務上，市場揭

註② 參見Williamson, "Economic Organization," *The Economic Institution of Capitalism; The Mechanism of Governance* (New York: Free Press, 1985), pp. 86~88.

註③ 二〇〇二年七月，美國開始實施「公司治理強化法」（Sarbanes-Oxley Act），也首度以聯邦立法的方式要求設立獨立董事與審計委員會。二〇〇三年四月一日起，日本從泡沫經濟與金融風暴的夢魘中，學習到應加強「公司治理」的改革，日本的上市公司設置獨立董事，並組成審計委員會（或稱稽核委員會），可以不必設置監察人，原因是監察人的功能不如獨立董事。我國行政院也成立「改革公司治理專案小組」，進行檢討董監事制度。

註④ 參見「近年來我國發生之金融危機專案調查報告」，（台北：監察院院財政及經濟委員會調查報告，民國89年），頁74~76。

露銀行相關資訊的能力十分有限，²⁷政府對於金融機構之資金流向、授信品質、政策與作業，及其所產生的風險未必能有效追蹤與評估，因此，在面臨資訊不對稱的情形下，管制與監理機制必然失靈。儘管資訊並非是完全的，然而，資訊取得也需成本，台灣與南韓的金融監理機關，先天上既無法克服組織間因「代理關係」(agency relations)必存的資訊不對稱，及克服資訊隱藏(hidden information)的代理成本(agency cost)，²⁸政府也未投下充分的成本，擴大金融檢查機關之規模及職能，以提升監理機關的監理能力，監理效能因而不彰。

此外，銀行更可以「商業機密」為由，抵抗政府與市場的揭露機制，造成管制機關揭露「完整性」與「時效性」不足，引發董事長與專業經理人的道德危險。例如：台灣的金融監理機關常援引銀行法第48條之規定，認為銀行對客戶的存放款或匯款資料，除其他法律和主管機關另有規定外，應保守秘密。事實上，台灣的「人頭戶」文化成為銀行隱藏資訊的罩門，授信風險乃至於逾放比等不意真正揭露，使整體資料無法真實呈現，成為金融監理的盲點，這也是台灣官方公佈的逾放比與國際標準普爾(Standard and Poors)所公布資料出現極大的差距的主因。如同「委託代理人理論」(principal-agent theory)所言，政府與銀行競相隱藏資訊，前者為產業政策目標所呈現的「監理放縱」，後者為擺脫監理機關的規範所做的「隱瞞行為」，導致存款客戶未能利用資訊揭露，或市場透明度的制衡力量約束銀行經營者。²⁹政府隱藏資訊係為營造一個安定的金融環境，以及方便與產業政策一同操作；銀行隱藏資訊，一方面是維持存款客戶的信心，另一方面係專業經理人與大股東間一手遮天操縱銀行資金的結果。顯然政府與銀行共同隱藏資訊，直接導致銀行經營者的道德危機。

肆、台灣、南韓的金融監理改革路徑

一、台灣金融監理改革路徑

東亞「發展型國家」為急速發展其經濟與工業化，其經濟與產業政策的方向，常使金融機構普遍有「過度金融」(overbanking)的現象，不但銀行過多，授信過於

註²⁷ 陳松興、阮淑祥，**一兆元黑洞**（台北：天下雜誌股份有限公司，民國92年），頁49。

註²⁸ 本文所論有關「委託代理關係」、「資訊不對稱」、「隱藏資訊」、「代理成本」等，都引自「組織經濟學」中有關「委託代理人理論」，參見Williamson, *op. cit.*; Douglass C. North, "A Transaction Cost Theory of Politics," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, No. 4 (1990), pp. 355~367; Dan B. Wood, "Principle-Agent Model of Political Control of Bureaucracy," *American Political Science Review*, Vol. 83, No.3 (1989), pp. 956~978; Terry Moe, "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 2 (1984), pp. 739~777.

註²⁹ 民國八十九年政府中央存保公司接管中興銀行，中央存保公司接手後，兩年來每月虧損2億元，共虧損24億元。中央存保公司監管中興銀行後，一再對外宣稱，中興銀行淨值仍有76億元，事實上，政府對一家私人企業營運訊息的掌握能力有限，其他有可能接手的銀行對於政府進行清查所得之資料並無信心，同業都不敢接手，錯失處理問題的第一時機，問題愈拖愈嚴重。

寬鬆，發展型國家的金融管制與監理機關根本未曾有效地落實金融監理政策。台灣近年金融機構逾放比快速攀升、企業資產遭掏空、企業集團利用高財物槓桿操作等所引發之本土性金融危機，道盡了發展型國家的政府疏於金融監理所付出之社會成本。如表二所示，二〇〇〇年始，立法院陸續通過「金融六法」，包含「金融控股公司法」、「營業稅法部分條文修正案」、「存款保險條例修正案」、「金融重建基金設置及管理條例」、「保險法部分條文修正」、「票券金融管理」等，這六項分別涵蓋了不同單位的金融監理法規修定法案，可謂啓動台灣金融改革的列車。其中，金融控股公司法容許銀行、保險與證券三行業做同業合併。二〇〇〇年十二月又通過「金融機構合併法」，成爲「資產管理公司」收購及處理不良資產的法律依據，次年元月銀行公會配合政府政策，由土地銀行、中國商銀等 32 家銀行與票券公司發起成立「台灣金融資產服務公司」資本額爲新台幣 20 億元。二〇〇一年四月起，財政部要求各金融機構應將資產負債表、損益表、資本適足性、市場風險敏感性等重要財務業務資訊，定期自行於網站揭露。

二〇〇二年六月，立法院通過「金融資產證券化條例」，使金融機構的債權能依法轉換成證券，增加金融機構資產的流動性，資產管理公司處理不良金融資產的方式也多了一種選擇，對降低整體金融機構逾放比將有所助益。台灣金融改革中最具代表性的是「金融重建基金設置及管理條例」，該法案確實展現政府解決基層金融積弊的決心，且以處理包括信用合作社及農漁會信用部等基層金融爲優先。「金融重建基金」設置目的，乃是針對（1）調整後淨值爲負數、（2）無能力支付其負債、（3）財務狀況顯著惡化的金融機構進行重建。^⑩金融重建基金建立後，金融監理機關先後進行兩次大規模的基層金融整頓行動，二〇〇一年八月，財政部責成 10 家銀行分別承受 36 家淨值爲負的基層金融機構，由金融重建金接管並清理不良債權。二〇〇一年爲台灣的「金融改革年」，意味著發展型國家的金融體制進行「典範遞移」。二〇〇二年八月，台灣政府推出「二五八金改計畫」，企圖於二年內將金融機構逾放比降至 5 % 以下，同時把資本適足率提升至 8 % 以上，以符合國際標準。金融改革的政策目標，除可改變金融機構經營環境，最重要的爲提升政府金融監理之職能。此外，爲有效落實降低逾放比，二〇〇三年初，財政部金融局做出政策性宣示，將逾放比結合分級管理，對於逾放比降至 5 % 以下的金融機構，將提供業務上的方便性，例如：新金融商品的申請案送到財政部辦理後，隔天便能核准，即給予行政便利，以提昇其競爭力。^⑪二〇〇三年七月，立法院加開臨時會並通過「不動產證券化條例」、「金

註⑩ 將未來四年金融營業稅收入列爲財源，總額爲 1400 億元，約佔國內生產毛額（GDP）的 1.2 %。金融重建基金財源有二：（1）移用金融機構在民國九十一年一月一日至九十四年十二月三十一日的金融營業稅收約 1200 億元；（2）從九十一年起十年內，存款保險公司調高存保費率的保費收入，約有 200 億元收入，合計有 1400 億元規模。參見中央存款保險公司網站公佈有關「金融重建基金」簡介資料。

註⑪ 財政部已經核准十四家金控公司，除第一銀行外，已經正式掛牌者計有十三家，包括：華南、國泰、富邦、中華開發、中國信託、玉山、兆豐、復華、日盛、台新、新光、國票、建華等。

融監督管理委員會組織條例」、「農業金融法」等法案，其中以肩負金融監理「一元化」任務的「金融監督管理委員會組織」法案最具「典範遞移」意義，此一組織與南韓的「金融監督委員會」（Financial Supervisory Commission, FSC）具相同功能。

表二 台灣金融改革重要方案

方案立法通過	改革方案	改革目標	政策效能
2000年11月	修訂「銀行法」29條、33條，刪除33條等	推動金融現代化與紀律化	金融機構業務資訊網站揭露
2001年6月	金融控股公司法	提供銀行、保險、證券、票卷業合併，以減低交易成本，發揮綜合效益	已有15家金控公司成立。相關法令未臻完備，效益未彰顯。
2001年6月	票券金融管理法	票卷業之監理位階提高 健全商業經營，維護票卷交易之正常及投資人權益	促使票卷業及企業公佈信用平等，提升透明度。
2000年12月	金融機構併合法	加速提升金融機構經濟規模及經營效能	僅有大安、大眾、泛亞等幾家經營不善之銀行已被合併，然整體成效並不彰。處理36家基層金融。
	金融重建基金設置及管理條例	成立資產管理公司 處理金融不良資產	不良資產處理不佳。
2001年6月	保險法修正案	放寬保險準備金運用範圍	加強保險產業自由化。
2002年2月	存款保險條例修正案	存款戶獲得全額保障	降低經營者道德危險。
	營業稅法修正案	將金融機構營業稅轉為金融重建基金	已籌措1400億為金融重建基金。
2003年4月	加速降低本國銀行逾期放款措施	降低逾放比	整體逾放比降低幅度有限，呆帳轉消率有限。
2003年7月	不動產證券化條例	建立以不動產為標的之金融市場	短期內績效未顯。
	金融監督管理委員會組織條例	原在財政部之金融、保險、證券及金檢歸具超然獨立的金監會管轄，落實金融監督一元化，強化監理效能	金監會於2004年7月1日成立。
	農業金融法	成立農業金庫	N.A.

資料來源：作者自行整理；N.A.指無資料。

短短三年，政府修定的金融管制或監理有關的法案比一九八九年以來推動金融自由化政策還多好幾倍，金融監督管理委員會於二〇〇四年七月一日開始運作，在此之

前，台灣金融監理制度，主要的監理機關包括中央銀行、財政部與中央存保公司，三者分工並分擔監理任務。財政部負責金融行政及金融業務之監督管理，其中金融局專責一般金融機構之管理，保險司負責保險業務之管理，證期會負責證券期貨之管理。而中央銀行除執行貨幣政策外，也兼辦票券金融、郵政儲金、部分本國銀行、外國銀行在台分行之監督管理；金融局負責檢查本國銀行、部分外國銀行在台分行、部分信託投資公司。中央存保公司則負責檢查部分本國銀行、信託公司及全部的基層金融。顯示台灣的監理體制頗為分散，主要係按機構別來檢查，近四年來的金融監理改革績效不如南韓，主要乃是「一元化」金融監理未建立，未來更要觀察是否有「獨立」的監督職能。

從上述諸多金融改革法案，隱約看出當前台灣金融改革著重於「整併」與「規模」的信念。過去金融監理當局皆不重視資訊揭露，致使金融機構的資訊揭露制度未健全，例如：資產負債表、損益表、資本適足率、資產品質、流動性、市場風險、業務資訊、會計業務等，都受到法律以商業機密為由加以保護，而未能運用公開性資訊形成制衡力量。從一九九〇年代初，台灣經歷各級金融機構如：華僑銀行、台中商銀、中興銀行、高雄企銀等，違反銀行法定程序放款，及逾放比攀升的嚴重弊端後，政府才從過去消極性的監理政策進入積極性的監理政策。為恢復社會以及存款客戶的信心，台灣行政院正與立法院進行溝通，研擬大幅修訂「銀行法」，對銀行淨資本計算、授信對象的信用平等計算、產業集中性、客戶集中性、授信過程等，進一步立法規範。資訊揭露制度的建立，可以提高市場透明度，及運用資訊充分度，讓違規與不法暴露在陽光底下，如此方能符合國際金融資產定義，及金融風險的評估標準。目前台灣與南韓兩國政府都已修訂法律規範，試圖降低資訊不對稱所引發的金融管制與監理的盲點，亦即要求銀行除揭露法定逾期放款比率外，也逐年要求銀行增加揭露協議展期，及承受逾期放款資訊。並要求金融機構充分揭露其財務業務資訊，確實反映機構營運狀況，一旦有問題，能立即、詳實地公開於大眾，以有效發揮市場監督、制裁力量。^②雖然，台灣的金融監理法規已大幅度修訂，台灣必須面臨一個根本性的挑戰，就是「發展型國家」的政經制度，本文圖一指出有效的金融監理功能涵蓋政府、金融機構的公司治理以及市場機制「三個面向」，任何一面向的缺失都可能破壞監理機制，一九九〇年以來亞洲區域的金融監理幾乎被區域內發展型國家獨特的政治經濟結構「去勢」了，從法律規章到監理官僚組織以及金融檢查幾乎都為「重商主義」而服務，並導致銀行內部應有的「公司治理」不彰，也破壞了金融競爭市場，南韓金融改革的努力就是針對發展型國家政經制度的根本問題，而從「金融部門」、「企業部門」、「公共部門」三面向同時啟動改革的列車。

註② 根據國際清算銀行巴賽爾委員會於一九九八年九月發佈之「銀行透明度之強化—公開揭露與監理資訊對銀行體系安全與健全之提升」報告準則，建議金融機構於財務報表及其他揭露資料中，應列財務績效、財務狀況、風險管理策略、保險狀況、會計政策以及基本之業務、管理及企業管理等六大資訊。財政部已經著手研擬修改銀行法，加強資訊揭露的立法規範。

二、南韓金融監理改革途徑

過去南韓經濟發展策略奉日本為師，迷信「大就是強」的產業結構，為有效扶持大型產業集團，金融監理制度形同放棄。然而，亞洲金融危機給予南韓一個「亡羊補牢，時猶未晚」的教訓，南韓政府被迫接受國際貨幣基金會提供 583.5 億美元的援貸協議，此後在 IMF 援貸方案的監督下，南韓政府積極展開金融重整計畫。在前任金大中總統的魄力推動下，南韓國會順利通過十三項金融改革法案，分三大階段實施。^③如表三所示，第一階段（一九九七年十二月三日至一九九八年六月十五日）即為準備階段，南韓國會大幅修改相關法令規章，為消除監理死角，南韓政府於一九九七年十二月通過「金融監理機構籌建法」（Act on Establishment of Financial Supervisory Organization），並於一九九八年四月成立獨立的「金融監督委員會」（FSC），將過去由財金部與中央銀行負責之金融監理，整併成為「金融監理局」（Financial Supervisory Service, FSS），隸屬於 FSC 之下，實際執行金融監理工作，取代過去多頭馬車式的金融監理體制，FSC 遂成為全國最高金融監理機構，直接隸屬總理。第二階段（一九九八年六月二十九日至一九九八年九月底）為推動金融機構退出市場改革方案。金大中雷厲風行式的金融改革，使金融機構不良債權隨之遽增。^④第三階段（一九九八年十月至二〇〇〇年），就是引進外資以補強本國銀行之經營體質。^⑤南韓的金融改革政策配合企業改革，且是環環相扣，劍及履及。^⑥

金大中總統出身反對黨，未與財團掛勾，也沒有執政黨沈重的歷史包袱。金大中總統一生投入政治反對暨改革運動，就任後下定決心在五年任期內，為韓國金融體制建立市場機制，重整韓國產業的全球競爭力。多項改革方案中，以成立「金融監督委

註③ 南韓政府直接介入接管兩家大型銀行，關閉 5 家中小型商業銀行，並強迫 8 家商業銀行進行合併，30 家非銀行金融機構勒令停業（其中包括 17 家綜合金融公司、6 家證券公司、7 家投資信託公司以及 4 家保險公司）。資料引自行政院經建會網站公佈資料。

註④ 不良資產管理基金來源主要是透過發行政府債券、借貸、認捐方式募集，不良債權有約一半係經由金融機構拍賣擔保品方式處理，另一半係透過韓國資產管理公司以市價買進；另外，南韓政府也投入鉅額的「公共資金」，協助金融機構處理不良債權，「公共資金」財源來自發行公債、海外借款、政府編列預算等三方面籌置而成。

註⑤ Yeon-Ho Lee and Hyuk-Rae Kim, "The Delimma of Market Liberalization: The Financial Crisis and the Transformation of Capitalism," in Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim, eds., *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis* (London, U. K.: Routledge, 2000), pp. 121~125; 陳志強，「韓國金融結構改革現況分析」，*台灣經濟研究月刊*，第 24 卷第 8 期（民國 90 年），頁 26~27；范以端，*南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告*（台北：中央存款保險公司編印，2001 年），頁 3~17。

註⑥ 一九九七年亞洲金融風暴，同年十二月南韓接受國際貨幣基金會世界銀行以及亞洲開發銀行的紓困貸款以及償清國外負債，另外南韓政府編列預算，以挹注公共資金的方式積極進行金融重整。一方面關閉以及合併經營不善之金融機構，另一方面收購金融機構不良資產，使全體金融機構不良債權比率由一九九一年的 11.3% 降至二〇〇一年的 4.9%。參見許振明、林樹明、邱靜玉，「當前金融探討：金融結構互補性之分析」，*理論與政策*，第 16 卷第 4 期（2003 年），頁 45~63。

員會」(FSC)最為重要,亦即將個別銀行、證券、保險等部門的監理功能專責管轄,具體落實金融監理一元化的政策目標。FSC係透過韓國存款保險公司(Korea Deposit Insurance Company, KDIC)^⑦與韓國資產管理公司(Korea Asset Management Corporation, KAMCO)兩大獨立機構實際負責推動,其中KDIC負責處理問題金融機構之接管與後續金融重整資金之挹注,KAMCO專責處理不良資產,並設置不良放款管理基金,作為其主要資金來源。^⑧截至二〇〇〇年八月為止,南韓政府處理金融問題,計投入公共資金64兆韓圓,進行金融重建,其中32.5兆韓圓係用於購買金融機構不良資產,31.5兆韓圓則用以挹注金融機構資本及賠付存款人。其中回收之25.3兆韓圓中,18.6再次投入協助金融重建,實際上總共投入82.6兆韓圓。^⑨自一九九八年進行金融重建起至二〇〇〇年上半年止,南韓政府透過重整、撤銷執照方式,已處理近五百家金融機構(約佔全體金融機構之22.4%)。

南韓經驗顯示兩項特點:第一、政府積極主導與推動,政府首先訂定完善法源基礎,並強制要求金融機構釋出不良放款供KAMCO處理,必要時並透過KDIC,以增資或補償等方式,協助金融機構強化資本適足率,以提升金融重建之成效。其次,KAMCO參酌先進國家對問題金融機構處理經驗,積極引進國外先進技術,南韓師法國際的策略,不僅是技術引進目標,同時吸引外國投資公司的興趣,增進不良資產處分價值。除此,並盡量遵循處理過程公開透明化的原則,期使市場參與者及消費者充分瞭解其權益,資產相關資訊力求明確化,而事實顯示透明化的金融重建工程可以消彌投資人之疑慮,實有助於金融改革績效。^⑩另外,為提振社會對金融改革的信心,南韓政府採用國際標準認定逾期放款,其結果績效卓著。另外,其他相關制度調整包括:修訂金融產業結構法律,訂定金融控股公司法,推動金融資產證券化,^⑪尤其是引進常設性金融結構調整機制,定期由韓國存款保險公司進行金融檢查,引進存款保險限額保障制度,按國際水準,強化金融機構的資訊公開揭露制度。此外是落實「定期公開揭露制度」,加強金融風險管理機制,加強董事會權限等。尤獲國際重視的是,南韓金融改革不忘進行企業結構改革。國際貨幣基金會所提出的緊急紓困貸款附帶條件中,強力要求南韓政府必須儘速進行金融與企業等部門的結構改革。這些

註⑦ 根據南韓政府於一九九七年十二月修訂的「存款保護法」,為因應金融危機,採全額保障至二〇〇〇年底,二〇〇一年一月一日起,恢復限額保障,最高保額為五千萬韓圓,為避免短期內大額資金流動過速,並維護支付系統安全,其中無息存款(含活期存款、支票存款)部分才全額保障至二〇〇三年底,參見范以瑞,《南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告》,頁28~29。

註⑧ KAMCO被國際金融評論(*International Financial Review*)期刊評為「一九九九年亞洲最佳金融重整機構」。

註⑨ 資料來源:范以瑞,《南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告書》。

註⑩ 同上註,頁39~41。

註⑪ 「金融資產證券化」乃近三十年來國際金融市場上最重要的創新制度,在歐美國家甚至在香港已成爲商業習慣,這是指將資產負債表內流動性較低的存量金融資產,通過信用增級,轉變成可在資本市場上銷售及流通的資產支撐證券,或稱爲「受益憑證」。有關「金融資產證券化」,參閱:華英惠,《迎戰金融危機》(台北:聯經出版事業公司,民國92年)。

結構性改革，逐步恢復外國投資人的信心，外國銀行因而有信心投資搖搖欲墜的金融機構。

表三 南韓金融改革重要方案

改革方案立法通過	改革方案	政策目標	政策績效
1997年12月	成立韓國資產管理公司 (KAMCO)	收購金融機構不良資產	處理不良資產高達 64 兆韓圓。
1998年4月	設立金融監督委員會 (FSC)	總承一切金融改革	設金融監督院執行銀行、證券、保險監理功能。
1998年6月	資產管理公司籌措「金融重建基金」	引進民間力量處理不良資產 政府公共基金挹注	政府與民間通力合作，縮減金融機構不良資產。
1997年1月	成立韓國存款保險公司 (KDIC)	建立存款限額保障制度 (上限訂為 5000 萬韓圓)	穩定金融秩序。 強化金融信心。
1999年1月	金融監督局 (FSS)	實際執行 FSC 任務	整合舊有銀行監理局、保險監理委員會與證券監理委員會及非銀行金融機構監理局等四個監理單位功能。
2000年10月	金融控股公司法	提高金融產業競爭力	多家金融控股公司陸續成立。
1998年9月	制訂「金融產業結構改善法	按國際水準，強化資訊揭露制度 切斷財團與銀行不當往來	增強國際投資信心。 資本適足率提升至平均 10 % 以上，債權比例下降。 降低銀行不良債權。
1998年2月	企業結構改革	強化公司治理機制，提高經營透明度，設立獨立董事與外部監事	明顯降低公司負債比率，降低金融不良資產比率。
1999年2月	立即糾正措施	規範資本適足率應維持在 8 % 以上	降低金融不良資產比率。

資料來源：作者自行整理。

南韓企業改革主要目標就是痛下決心，切斷政府與大型企業或財團的「侍從」關係。南韓政府特要求財團，放棄多年來秉承之「大就是強」的堅定信仰，放棄多角化企業經營的理念，因此政府對大企業頻頻施壓，迫其放棄較不具競爭力的關係企業，切斷財團與銀行的不當往來。另外，南韓政府修訂各種管制性規範，以強化公司治理機制，包括：(1) 提高經營透明度：要求企業設立外部獨立董事制度和監事委員會

等，強化會計公告制度，以改善企業監督與控制制度；④（2）改善財務結構：對負債過多企業，給予稅務處罰；（3）強化核心企業：整理破產法，企業重整的稅務優惠，去除多角化經營；（4）解除相互提供擔保：解除企業間相互提供擔保，禁止集團所屬子公司提供擔保；（5）其他股東和董事會的義務：強化股東和董事會的義務，經營不善機構之股東失去股權。這些企業結構改革與金融改革產生發酵作用，終使南韓從金融風暴中走出。經過金融監理改革後，南韓整體金融機構的資本適足率由一九九九年的7.4%上升到二〇〇一年的10%，不良債權比例從一九九九年的12.9%下降到二〇〇一年的3.4%，整個金融機構盈餘績效從一九九九年的負9.7兆韓元二〇〇一年的正5.3兆韓元。⑤總歸南韓金融改革成功的原因主要有：（1）國際壓力（主要是IMF）與協助；（2）南韓政府處理金融危機配套與程序完整，因此能取信於社會與朝野政黨；（3）金大中總統能克服財團抗拒改革的心理及行徑。

伍、台灣與南韓金融改革所面臨的挑戰

一、台灣金融監理改革的挑戰

台灣與南韓努力進行金融監理制度改革之際，兩國相異的政治經濟結構，也面臨各種不同的挑戰。台灣金融改革的各項法案可謂繼一九九〇年開放民營銀行新設以來的新一波重大金融改革，這些法案不但使金融業務鬆綁，容許金融機構跨業經營，有利金融創新，且鼓勵金融業合併，以提升競爭力，並促進金融系統穩定。然而，從近年來的表現，台灣的金融改革並不如南韓的順利，以致政府金融監理職能未能實質提升，表四資料顯示，打消壞帳效果並不理想，整體金融機構的逾放比例從二〇〇一年十二月的7.84%，降到二〇〇三年九月的5.62%，僅降低了1.86%而已。事實上，從逾期放款及應予觀察放款佔總放款比例來看，其逾放比是從11.27%降低到7.87%，降幅達3.4%，雖然逾放比是呈現下降的趨勢，但是下降幅度太少，總逾期放款仍高達8016億元（見表四），顯示金融改革的績效是有限的。目前金融重建基金僅籌得1400億元，財政部企圖透過修法方式，提高重建基金達到1兆500億的規模，然行政與立法機關以及立法院各黨派對重建基金之規模以及「非存款債權」賠付未得到共識。到二〇〇三年九月為止，金融重建基金可用之財源扣除44家基層金融機構所動用資金後，僅剩約400億元，已經不足以處理調整後其淨值為負之中興銀行、高雄企銀及其

註④ 南韓加強「公司治理」機制的制度改革涵蓋三大自律系統改革：（1）要求所有銀行必須有一半且三席以上的外部董事，（2）資產兩兆韓圓以下的證券上市公司，至少要有四分之一以上的外部董事，資產兩兆韓圓以上需有一半且三席以上的外部董事，（3）所有銀行與資產兩兆以上的證券公司，皆須設立審計委員會。

註⑤ 資料整理自「資訊情報站」、「景氣動向」、「重要經濟統計」，台灣經濟研究月刊，第26卷第5期（2003年5月），頁125~144。

他基層金融機構，使得台灣的金融改革績效大打折扣。^④所以，台灣雖然通過「金融重建基金設置與管理條例」，以及推動設置資產管理公司等方式，期解決銀行不良資產的問題，惟其他相關之輔助措施不足，例如：公共資金挹注規模不足，改革力道不夠，政府也未強制金融機構釋出不良資產，以致不良資產的市場能量與活絡不足，其次是缺乏制度或是市場誘因，以致銀行釋出不良資產的動機不強。相反的，南韓是政府強制銀行釋出不良資產讓 KAMCO 處理，台灣政府卻未如南韓一般，因此績效不彰。

政府透過新通過的金融六法一再鼓勵金融機構進行合併，然而，業者對資產的估計不甚了解，銀行間商業信任度未建立，合併成效不彰。有關不良資產處理成效也有限，根據「金融機構合併法」所成立的民營「台灣金聯資產管理公司」，於二〇〇一年五月由33家本國銀行及票券公司共同發起成立；另外，中華開發工業銀行也於二〇〇一年九月設立「中華開發資產管理公司」，其餘均籌設中，這兩家資產管理公司的營運績效相當有限，加上處理不良資產經驗不足，顯然其績效遠不如南韓。

表四 本國銀行資產品質分析總表（二〇〇一年十二月～二〇〇四年三月）

單位：新台幣億元

年度 \ 項目	逾期放款	總放款 (放款含催收)	逾放比率	應予觀察放款	應予觀察放款 佔總放款比例	逾期放款及應 予觀察放款佔 總放款比例
2001年12月	10,870	145,274	7.48 %	5,503	3.79 %	11.27 %
2002年6月	10,569	141,298	7.48 %	4,683	3.31 %	10.79 %
2002年9月	9,988	140,296	7.12 %	4,275	3.05 %	10.17 %
2002年12月	8,644	141,307	6.12 %	3,868	2.74 %	8.85 %
2003年3月	8,549	139,983	6.11 %	3,494	2.50 %	8.60 %
2003年6月	8,087	142,320	5.68 %	3,253	2.29 %	7.97 %
2003年9月	8,016	142,736	5.62 %	3,212	2.25 %	7.87 %
2003年12月	6,306	145,632	4.33 %	2,552	1.75 %	6.08 %
2004年3月	6,093	147,250	4.14 %	2,323	1.58 %	5.72 %

資料來源：本國銀行 50 家 WEB 申報營運資料明細檔。

說明：應予觀察放款包括：中長期分期償還放款逾3個月但未滿6個月、其他放款本金未逾3個月而利息為按期繳納逾3個月但未滿6個月，及以達列報逾期期限而准免列報者（免列報者包括：符合規定要件之協議分期付款、已獲信保基金理賠及有足額存單或存款備償放款、其他經專案准免列報者）。

註④ 至二〇〇三年底為止，中央存款保險公司受行政院金融重建基金委託處理中興銀行不良債權標售案，已有外商 Lone Star Asia-Pacific Ltd. 及 Lehman Brothers Commercial Corporation 與台灣資產管理公司等分別參加競標「企業戶債權組合」與「個人戶債權組合」，合計標售不良債權共 42.18 億元。參見中央存款保險公司網站公佈資料。

因此，台灣立法院雖通過各種金融改革法案，行政當局也頒佈諸多行政措施，以落實金融監理，然而新的金融監理制度實施為時甚短，其職責基本上仍沿襲舊制，可以預測的，具獨立管制機構色彩的「金融監督管理委員會」成立前，仍採分業監理與分工檢查之模式，短期間這種多頭馬車式的金融監理制度，金融檢查的績效難以發揮，期望同時具「一元化」與「獨立性」的金融監督管理組織成立後，監理效能方才能發揮。此外，金檢人員嚴重缺乏，台灣自一九九〇年代初便持續加強金融自由化，金融機構有 451 家，分支機構有 3429 家；到二〇〇三年九月為止，增加為 463 家，分支機構增加為 5351 家，^⑤然而，金融監理檢查人力卻未成比例增加。「金融六法」通過後，金控公司已陸續核准成立，但是相關金融監理法尚未通過，以及相關子法仍未訂定，顯然淪為無法可管的困境。換言之，法令尚未完備，金控制度效益不易彰顯，推動「金控法」之後僅是提供台灣金融機構朝向國際化、大型化、百貨化的法源依據，倘若其經營者公司治理失靈，而政府監理也失靈，則這些改革措施便無法挽救金融。^⑥

雖然「金融六法」及「財金四法」都陸續通過，顯示金融改革的決心，然而整體金融改革都缺乏南韓金融改革所特有的「企業重整」、「自律重整」、「退出市場」等相關配套的改革措施。台灣的金融改革仍面臨三大障礙：

第一，發展型國家的政府積習難改。政府干預或主導經濟的階段性任務本應告一段落，然而當前執政當局仍圖以金融機構配合經濟或產業政策目的，干預金融業經營，尤其頻頻要求銀行配合政府，對企業進行政策性紓困、股市護盤、或援救其他問題金融機構，形成政企曖昧、政商掛鉤之結構，終導致企業與金融機構的道德危機。換言之，假如台灣仍未脫離「發展型國家」的本質，未來金融機構仍需服務於政府的產業政策，金融監理將不易落實。縱使金融監理委員會成立，該組織「獨立管制」(independent establishment)^⑦的功能特質仍待落實。

第二，政治干預金融改革。台灣金融改革，受到政治力影響最深者，為基層金融改革。二〇〇二年十一月十萬農民在台北遊行示威，反對政府基層金融改革，行政院方為政治理由而暫緩實施「農漁會信用部分級管理措施」，此舉顯示政府金融改革易受到來自基層的政治反對勢力所影響。二〇〇二年底，國際信用評等機構標準普爾以「台灣在金融與財政改革腳步遲緩」為由，宣布調降台灣主權評等從「AA」調降為至

註⑤ 以上資料取自財政部金融局網站所公佈（上網時間：2003年12月28日），網址：<http://www.boma.gov.tw>。

註⑥ 有關「金控法」的制度績效仍有待觀察，假如監理制度設計不夠周延，可能造成財團掌控及機構比過去嚴重，金融控股公司之營運並未設置有效之防火牆，可能涉及資訊外洩及內線交易問題。另外，金控公司轉投資行為未訂標準，幾乎是受到財政部行政裁量權的規範，不利公司運作。

註⑦ 所謂「獨立管制機關」乃是以美國聯邦行政部門的獨立機構為典範，美國聯邦獨立管制機關（independent regulatory commissions）、聯邦準備理事會（Federal Reserve System）、聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission）擁有「準行政」、「準立法」、「準司法」特質，有關各項行政，參見 Neal Tan-nahill, *American Government: Policy & Politics* (New York: Longman, 1999), pp. 358~360.

「AA-」級。此舉即反映台灣金融改革肩負較大的「政治成本」，相較於南韓大刀闊斧改革，使經濟與評等向上提升，^④南韓的政治成本較易化解。

第三，金融重建基金（Resolution Trust Committee, RTC）不足。台灣金融改革各項法案中，以 RTC 之規模與運用方式最為重要，行政機關期望擴大 RTC 規模以便在兩年內把金融逾放比降到 5% 以下，然而，行政與立法機關及各政黨派對 RTC 規模與運用未得到共識，在野黨指出 RTC 不應圖利財團，以及堅持問題金融機構之「非存款債權」不應列入賠付之政策主張，導致「金融重建基金管理條例」修法不順，勢必影響問題金融機構應退出市場的處理時效。

二、南韓金融監理改革的挑戰

金融危機帶給南韓不僅是「金融改革」，事實上，政府、企業與社會大眾都進行「制度重整」。整體而言，南韓金融監理改革所面臨的挑戰遠比台灣較少，主要的改革障礙係來自大型企業的反彈。南韓金融改革應肇始於金泳三總統時期，然而，金泳三的金融改革比較偏重於「金融開放」而忽視「金融改革」，^⑤特別是金融監理的改革尤少，主要原因是韓國財團偏向資本開放，並且主導了金泳三總統金融改革的政策偏好。由於財團偏好政府採取較為封閉的國內金融市場，但卻又能享受較自由的海外資本市場操作，因此，韓國財團企圖影響金泳三總統，使其金融改革政策偏向金融開放，以便能以較低成本取得外債，持續對大型又多角化經營的企業進行資金挹注。^⑥早在亞洲金融危機之前一年，金泳三即邀集經濟學者會診南韓經濟體制，並提出改革意見，然而，改革必然損及大企業利益，在得罪財團的情況下，金泳三總統的改革可謂功敗垂成，所幸金大中總統充滿改革的政治魄力，成功地擺脫舊包袱。

南韓金融監理改革都以英、美、或其他歐洲國家制度為藍本，以致過往習於「家長」式之集權管理文化有些無法適應，但因南韓必須從「發展型國家」政經體制轉型為以「市場理性」、「風險管理」為中心的經營管理，導致無論是企業文化、相關市場金融人才極度缺乏，金融機構重塑後的組織協商、談判、金融從業人員的觀念、作業方式與決策模式等等，都面臨空前的挑戰。此外，南韓存款保險採取全額保障制度期間（至二〇〇〇年底），雖然可以強化存戶之信心，避免擠兌及維持金融安定，然而，實施全額保障制度可能引發道德風險，俟全額保障制度轉換為限額保障制度後，

註④ 南韓的評等在跌落谷底後，在二〇〇二年底已大幅調升，相形之下，日本則因改革步驟遲滯，主權評等由最佳的「AAA」，被調降為「AA-」，如今台灣的主權評等不升反降，逐漸步入日本後塵。參見洪川詠，「台灣主權評等二度遭降」，*中國時報*，民國 91 年 12 月 19 日，版一。

註⑤ 胡嘉智，「從 2003 年 SOMI 會議看「結構改革—韓國個案分析」」，*台灣經濟月刊*，第 26 卷第 4 期（2003 年 4 月），頁 111~118。

註⑥ Haggard and Mo, "The Political Economy of the Korean Financial Crisis," pp. 197~218; Chung H. Lee, Kuen Lee, Kangkook Lee, "Chaebols, Financial Liberalization and Economic Crisis: Transformation of Quasi-internal Organization in Korea," *Asian Economic Journal*, Vol. 16, No. 1 (2002), pp. 17~35.

存戶的信心又產生動搖，迫使政府與 KDIC 必須對兩項制度之轉換採取應變措施，以化解制度轉變所造成的交易成本。由於南韓採取統由 KAMCO 集中收購管理不良金融資產的運作，也如同 KDIC 一般，同樣無法避免道德風險的問題，終成為公共資金的負擔。另外，南韓成立單一金融監理機構以來，中央銀行已無檢查權，致無法取得金融市場及時資訊，將可能損及其執行貨幣政策之時效性。^⑤

截至目前為止，南韓金融監理制度變革所面臨的僅限於企業內部管理調適的問題。事實上，改革最大的挑戰乃是根植於政經結構的政府與大型企業集團之間的「親信經濟」與「侍從」關係，南韓的政治菁英，長久以來便與大企業間形成「金權關係」，此種關係決定了各種改革方案成敗。金大中所領導的新千年民主黨在國會中佔少數，所幸金大中成功地與自由民主聯盟進行結盟，並繞過傳統官僚體系，^⑥直接且順利地進行大幅度的金融監理改革措施。所以就金融改革牽涉關係密切的的企業改革觀之，首先南韓政府必須先整頓財團，金融改革與財團改革幾乎是一體兩面。審慎探究，金大中總統金改過程並非毫無阻礙，尤其舊有的技術官僚體系、大型企業財團等既得利益莫不從中作梗，加上南韓金融機構與財團間獨特的共生關係早已根深蒂固，因而一九九九底，金大中金融改革也出現疲憊現象，金融重整的魄力也遭到反彈，例如原本設定改革財團目標包括前五大財團的子公司，涵蓋 264 企業機構，在財團的壓力下遂減為 130 個。一九九九年十月，南韓股市已漲了三倍，景氣又回穩，財團開始抗拒政府的改革計畫；例如南韓最大且具指標意義的漢城銀行，在面臨匯豐商業銀行購併的談判一度破裂，美國新橋集團收購南韓第一銀行案也不順，顯示財團反抗改革。

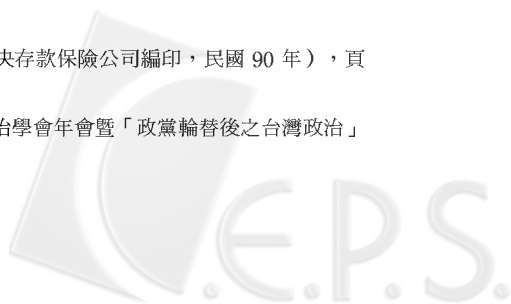
因此，雖然短期內南韓金融改革已有傲人的表現，但是擁有政經實力的大型企業，隨時可能重新掌控金融機構，未來南韓政府必須具有抗衡大企業集團的實力，方能有效壓制反改革的壓力，如此才能有效地預防大企業「復辟」。換言之，五年以來南韓金融改革雖有些成就，但是南韓仍然必須且持續面對一九六〇年以降根深蒂固的「發展型國家」政治經濟制度，現任的盧武鉉總統及其領導的執政團隊也須能徹底斷絕與大企業集團長久的「金權」關係，如此一來，前任總統金大中的金融一般改革，特別是金融監理改革績效方能持續。

陸、結 論

南韓金融改革的績效驚動亞洲鄰國，短短五年間，幾乎是從金融風暴的廢墟中站立起來；相較之下，同樣接受 IMF 援助的泰國、印尼，復甦的績效都不如南韓，學術界與國際觀察咸認為南韓金融改革成功是關鍵，而金融改革又與金融監理制度再造之

註⑤ 車鵬程，**東亞國家金融監理制度及監理問題之探討**（台北：中央存款保險公司編印，民國 90 年），頁 7~9。

註⑥ 蔡增家，「政黨輪替與經濟治理」，發表於民國九十年台灣政治學會年會暨「政黨輪替後之台灣政治」學術研討會，民國九十年十二月十五日，嘉義，中正大學。



成敗具有密切關係。台灣雖未捲入一九九七年的亞洲金融危機，但近年的金融機構經營績效似乎每況愈下，金融改革成效遠不如南韓，主要是台灣的政治經濟環境，阻礙金融監理制度再造的契機。從南韓金融改革成功，隨即帶動整體企業進行結構調整的績效觀之，「金融體制」改革對台灣與南韓的經濟轉型具關鍵性角色，而金融改革最核心的問題乃是落實「金融監理」機制。本文企圖從比較的觀點，探討台灣與南韓的監理制度發展，及改革歷程之異同，特別是分析兩國改革過程中所面臨的挑戰。

總言之，南韓政府雖也曾面臨大財團抗拒金融改革，但南韓政府都能化解政治反改革勢力，一方面，一九九七年的亞洲金融風暴致使南韓財團對政策主導之影響力衰退，另一方面，南韓廣大民衆也從金融風暴中得到理性的教訓，認知到過去的政治經濟結構的不合理性，轉而支持金大中的金融監理、企業結構以及政府與勞動等改革方案。南韓的經驗說明了社會大眾成爲政府改革的「政治資產」，是「置之死地而後生」的範例；相反的，台灣雖較幸運，未遭受到金融風暴的襲擊，然而，來自工商業界、甚至基層金融起而反對改革的力量仍強，能喚起社會支持政府改革的力道較弱。台灣的例子說明了社會大眾反成爲金融改革的「政治成本」。因此，南韓的成功並非靠運氣，而是外在的催化與內在結構變革使然，台灣的困境則說明了其缺乏南韓所擁有的條件。

然而，台灣與南韓的共同經驗足以說明，亞洲各國金融監理制度都面臨「典範遞移」的變革問題，「舊典範」意味著在發展型國家的政治經濟制度結構與發展目標下，銀行是資源的分配者，政府牢牢掌控銀行，並作爲扶持產業的金融工具，因此政府必然揚棄金融監理機制；但是當「新典範」到來之際，銀行從國家資源分配者，變成市場服務提供者，新典範將金融機構的市場競爭找回來，爲求穩定金融市場的政策目標，從此政府應落實金融管制與監理職能。總之，一九九七年的亞洲金融風暴可謂「典範遞移」的起點，也是兩國金融改革的契機，台灣與南韓的金融監理路徑雖不同，但是其經驗與所面臨的挑戰均說明兩國必須從「發展型國家」的舊典範脫胎換骨，並邁入市場理性、資訊揭露以及良性的政府與企業的關係，改革方爲有效，也方能免於下一波金融風暴的襲擊。

* * *

(收件：92年6月16日，初審畢：92年9月18日，複審畢：92年6月21日，接受：93年5月3日)



Financial Supervisory System Reform and Challenges: Comparative Analyses of Taiwan and South Korea

Kun-jung Liao

Associate Professor
Department of Political Science
National Chung Cheng University

Abstract

This paper conducts a comparative study of Taiwan and South Korea in order to examine their financial supervisory system reform programs and related challenges. South Korea has almost recovered from the financial crisis in 1997 within five years. By contrast, Taiwan, though never involved in the crisis, has suffered from worse performance of financial institutions. The study finds that the fundamental factor that impedes Taiwan's financial reform effort is its political economic structure.

The paper concludes that it is necessary for both Taiwan and South Korea to get away from the paradigm of developmental state and move toward a normal government-business relationship that is oriented toward market rationality and has transparent information.

Keywords : Financial Reform; Financial Supervisory; Developmental State;
Political Goods; Political Cost; Paradigm Shift



參考文獻

- 伍忠賢（2003），《公司治理的第一本書》，台北：商周出版社。
- 車鵬程（2001），《東亞國家金融監理制度及監理問題之探討》，台北：中央存款保險公司編印。
- 陳敦源（2002），《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化事業出版社
- 陳敦源（2000），「誰掌控官僚體系？：從代理人論談台灣官僚體系的政治控制」，
《公共行政學報》，4：99-129。
- 陳敦源，徐仁輝（1999），「從權力授予概念看台灣的行政立法互動關係」，《中大行政學報》，10：155-186。
- 陳松興，阮淑祥（2003），《一兆元黑洞》，台北：天下雜誌股份有限公司。
- 徐仁輝（1996），「新制度經濟學與公共行政」，《世界新聞傳播學院徐報》，5：273-288。
- 徐仁輝（1995），「組織經濟學的緣起與發展」，《中國行政評論》，4：3，105-126。
- 范以端（2001），《南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告》，台北：中央存款保險公司編印。
- 黃達業，李並光，駱文淵（2000），「中興銀行與金融重建基金」，引自網站資料，網址：www.fin.ntu.edu.tw/~hwangdar/。
- 葉銀華（2002），「銀行獨立董事應過半」，《中國時報》2002年7月15日。
- 華英惠（2003），《贏戰金融危機》，台北：聯經出版事業公司。
- 楊麗君（2002），「中興銀行六百億黑洞的教訓」，《天下雜誌》，2002年7月1日，106-111。
- 張延儀（2002），《不完全契約與政府外包：從代理人理論來看台北市政府拖吊業務》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 謝俊義（2001），「制度是終南捷徑抑或敗壞根源——以新制度經濟學分析官僚體制的問題」，《中國行政》，70：69-98。
- Coase, Ronald (1937), "The Nature of Firm," *Economica*, 4: 16, 386-405.
- (1960), "The Problem of Social Cost," *The Journal of Law & Economics*, 3: 1-44.
- Dogan, M. and D. Pelassy (1990), *How To Compare Nations*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Eisenhardt, K. M. (1989), "Agency Theory: An Assessment and Review," *Academy of Management Review*, 14:1, 57-74.
- Lee, Yeon-Ho and Kim, Hyuk-Rae (2000), "The Delimma of Market Liberalization: The Financial Crisis and the Transformation of Capitalism," in Richard Robison, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim (eds.), *Politics and Markets in the*

- Wake of the Asian Crisis*, London, U. K.: Routledge.
- Lichbach, M. I. and A. S. Zuckerman (eds.) (1997), *Comparative Politics*, New York: Cambridge University Press.
- McCubbins, M. D. (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: University of Chicago Press.
- Macey, Jonathan R. and Geoffrey P. Miller (1992), *Banking Law and Regulation*. Boston, Mass.: Little Brown and Company.
- Moe, Terry (1984), "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, 28:739-777.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- (1990), "A Transaction Cost Theory of Politics," *Journal of Theoretical Politics*, 2: 4, 355-367.
- Peters, Guy B. (1998), *Comparative Politics: Theory and Methods*. London, U. K.: Macmillan Press.
- Ragin, Charles C. (1989), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Rutherford, Malcolm (1996), *Institutions in Economics: The Old and New Institutionalism*, New York: Cambridge University Press.
- Saunders, Anthony and Ingo Walter (1994), *Universal Banking in the United States*, New York: Oxford University Press.
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.
- (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford, U. K.: Oxford University Press.

