

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本金融改革之剖析

An Anatomy of Japan's Financial Reform

doi:10.30390/ISC.200006_39(6).0003

問題與研究, 39(6), 2000

Issues & Studies, 39(6), 2000

作者/Author：陳儔美(Cho-Mei Chen)

頁數/Page：51-73

出版日期/Publication Date：2000/06

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.200006_39\(6\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200006_39(6).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



日本金融改革之剖析

陳 偉 美

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所助理研究員)

摘 要

日本的經濟景氣衰退，已經持續將近十年，為何一向以經濟傲視全球的日本，會有這種情況發生。本文試就日本針對其經濟最需要優先解決的金融改革方面，從改革背景、無法順利改革的原因與阻力、到改革的進展歷程，以及改革應循之方向，作一研究剖析，希望對台灣的金融改革路線，提供一些參考。

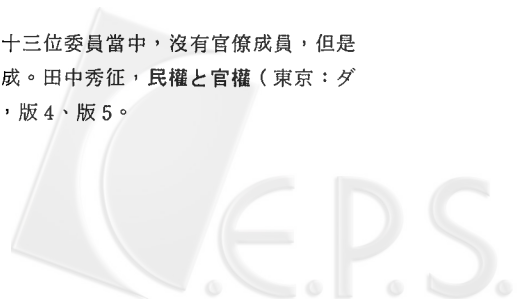
關鍵詞：可轉讓定期存單、住宅金融專門公司（通稱住專）、早期是正措置、日本債券信用銀行（通稱日債銀）、儲蓄貸款協會、「寬延」政策、資訊科技（通稱 IT）

* * *

壹、前 言

為維持政權穩定，日本政府自七〇年代開始致力於改革，政治與行政改革一向優先於其他改革。而一九九六年的橋本內閣，更特別設立「行政改革會議」，親自擔任會長，並敦請中曾根康弘、竹下登、宮澤喜一三位前首相為最高顧問，在政治、金融、財政、社會、教育等方面一舉揭櫫了六大改革。^①由於景氣一直不見復甦，人民迫切等待政府提出景氣對策，財政金融改革遂被調整為改革的第一優先考慮。一九九五年以來至今，因為一連串銀行、證券公司的破產事件，累積了龐大的不良債權，迫使日本政府只得將財政構造改革再往後延，先採取投入官方資金來緩和所面臨的金融危機，

註① 「行政改革會議」，由學者、經濟界、勞工界等民間人士組成的十三位委員當中，沒有官僚成員，但是事務局卻是由十二個中央的部會（即所謂「省」）派出的官僚組成。田中秀征，民權と官權（東京：ダイヤモンド社，1997年），頁24；每日新聞，1997年1月1日，版4、版5。



一面設法恢復景氣，一面再作金融改革的打算。

日本以往的改革，多是走一步退兩步，緩步進行；現在由於必須解決龐大不良債權所造成的金融危機問題，以及在世界各國的加入競爭壓力下，迫使日本金融無法抵擋邁向更國際化、更自由化的壓力，不得不全面加速實施金融大改革工程，一向封閉的日本金融市場，不斷經過修法、放寬法制、改變金融結構等應變措施，終於出現了些許效果，在景氣方面，也顯現了一點改善。

對於日本金融體系的構造以及金融制度的走向，國內已有許多先進做了深入研究。②本文僅就日本金融改革的歷程與進展做一剖析，闡明改革所受的阻力與成效，而在此之前，先就金融改革的背景做一說明。

貳、日本金融改革背景

一、緩慢而有條件的金融自由化

七〇年代初期，日本政府雖然開放日本各銀行與其國民在一定比例中可以購買國外股票，也開放外國居民與銀行可以購買日本的股票與債券。③但日本各銀行主要還是靠統一利率之下，多爭取存款來提高銀行的收益。直到一九七九年四月，開始發行五億日圓以上單位的可轉讓定期存單（negotiable certificate of deposit, CD），利率才開始自由化。④但大藏省爲了怕對金融系統有太大衝擊，嚴格控制期限與最小交易單位額度，指定期限在三個月以上六個月以內，期限之內可自由買賣，利率由發行金融機關與購買者自由交涉決定，但每個銀行的發行量以不超過自己資本額的25%爲限。⑤

八〇年代之後，利率開放自由化，金融政策也較鬆緩一些。例如：日本政府修改外匯與外貿投資法，允許日本國民不論居住國內外都可自由對外投資，以及放寬20%比例的郵政儲金可以進行國外投資等。⑥但日本的金融制度規定，銀行只能從事銀行業務，不得從事股票的買賣仲介，以及投資信託的交易。證券公司也不能涉入儲金方面業務。銀行與證券公司之間的相關業務，則可以透過各自設立的子公司

註② 請參閱何思因，「日本金融體系的政治經濟分析」，問題與研究，第38卷第9期（民國88年9月），頁31~44；蔡增家，「日本金融改革之分析」，問題與研究，第37卷第7期（民國87年7月），頁31~48；蔡增家，「資本控制與金融自由化：以日本爲例」，問題與研究，第38卷第3期（民國88年3月），頁71~93。

註③ 蔡增家，「資本控制與金融自由化：以日本爲例」，頁82。

註④ 佐藤章，金融破綻（東京：岩波書店，1998年），頁184。

註⑤ 堀內昭彥，日本經濟之金融危機（東京：岩波書店），1999年，頁70。

註⑥ Shin-Ichi Fukuda, "The Determinants of Capital Controls and Their Effects on Trade Balance During the Period of Capital Market Liberalization in Japan" in Sebastian Edwards, ed., Capital Controls, Exchange Rates, and Monetary Policy in the World Economy, pp. 339~441. 轉引自蔡增家，「資本控制與金融自由化：以日本爲例」，頁81。

進行交易。⑦銀行靠所成立的子公司辦理企業融資，以及可回收較高利息的房地產相關產業的融資和證券投資業界等的融資。自此開始，銀行從重視吸收存款量路線，轉換成重視達成收益目標路線。

七〇年代中期起，日本資金即呈現過剩，一九八五年已成爲世界最大債權國，爲了邁向國際化，遂朝開放經濟體制挺進。⑧經濟界亦要求放寬管制，主張對於企業活動與經濟活動的官方干預，期待減到最少，以避免妨礙經濟的活性化與效率化。呼籲政府除了不應摘除剛要成長的企業與產業的萌芽，衰敗產業也不應勉強使用行政成本來維持，以至阻礙經濟全體的機率。這樣才符合民主政治下的自由競爭制度。

日本邁入八〇年代後半，金融情勢起了很大的變化，急速上漲的日圓，配上政府金融緩和政策，使金融機關的融資在質與量方面都產生極大變化。一九八七年以後持續的好景氣，使企業的利益激增，不少企業投資超過資本以上的金融資產。一直受發行赤字國債所苦政府財政，也因景氣轉好稅收大幅增加而獲得改善。日圓的強勢，更使日本在國外的投融資隨著增加，前往海外旅行的日本觀光客絡繹不絕，其購物與享受，使得歐美人不敢忽視日本的富裕。⑨

但銀行、證券公司、保險公司等金融業務仍受許多法律與規約的限制，銀行、證券公司直接由大藏省監督，地方性金融機構如信用組合，則受都道府縣知事監督。⑩過多的行政指導與管制，使業務未能自由的發展。因此爲了提高收益，金融機構彼此競爭使盡所有手段，但是這種競爭，仍受限於人爲的狹小範圍中，所使用的手段，常常不免超出法律的範圍外。⑪因此比起業務型態與業務內容都極爲自由化的歐、美金融機構，自然在獲利方面也大爲落後；同時喪失開拓對消費者或企業顧客新服務的意願，而把心思專注在如何鑽法律漏洞，賺取盈餘。

二、泡沫經濟使所有大小銀行、金融機構都積極投入房地產投資

一九八〇年後半，進入泡沫經濟時期，地價開始猛暴飛漲，正好給各銀行新的營利方向，一時之間，各銀行等金融機構都把業務集中在房地產相關的融資上，在這方面展開了更激烈的競爭。

註⑦ 佐藤章，前掲書，頁176。

註⑧ エコノミスト，1997年8月26日號，頁44。

註⑨ 堺屋太一，日本革質（東京：PHP研究所，1991年），頁136。

註⑩ ビッグペン編著，行政のしくみがわかる本（東京：ダイヤモンド社，1997年），頁130。

註⑪ 日本銀行的弱點：微薄的利息以及稀少的手續費收入。微薄的利息是因爲日本銀行不得進出高利息的消費者金融，利率雖然開放自由化，金融行政當局的行政指導，使得銀行行員綁手綁腳，且在不習慣掌握貸款對象企業的未來性，以及對其技術能力的判斷能力不足下，仍對任何貸款對象都幾乎採同一利率。加上金融界的業務大藏省依業務種類各有種種規約，這些規約使日本銀行的手續費收入無法提高。佐藤章，前掲書，頁176~177。

東京、大阪圈的地價，在八六、八七年飆漲，到九〇年達到尖峰，因此各銀行的房地產融資也跟著起伏。加上在全國的大都市，出現暴力團體或暴力團體經營的不動產業者一面哄抬地價，一面大量自銀行及金融機構獲得融資，使得地價的飆漲，有從城市蔓延到鄉村的局勢。^⑫眼看局勢不對，日本政府遂出面在一九九〇年三月二十七日，由大藏省與農林水產省分別對所管轄下的金融機構，發出「針對土地相關融資的抑制」通告，為排除投機性土地交易的相關融資，呼籲全國金融機構在對房地產貸款的增加，抑制在總貸出款的增長率之下。在這通告中，大藏省規定金融機構對於房地產產業、建築業、非銀行服務業三業種的融資狀況，要提出報告。但是對農協系金融機構，即「全國信連協會」的通告，卻不含上述三業種規範。^⑬因此，農協系金融機構自行解讀為仍被允許繼續作房地產方面融資，大藏省與農林水產省也都未出面抑制，而使住專^⑭的融資超貸遽增，最後導致住專七家公司破產事件，引發金融危機，幾乎使日本政府措手不及。

三、政策延宕

政府抑制對房地產的融資，使得泡沫經濟在邁入九〇年代初期呈現崩潰，不但地價開始急遽滑落，房地產相關產業以及證券業都急遽走下坡。新建的商用出租大樓到處呈現空屋，會員制的旅館及高爾夫俱樂部也招募不到會員。一九九一年金融機構的不良債權^⑮形成問題開始時，日本的大藏省並未指示金融機構拍賣不動產擔保來處理不良債權，因為雖然許多金融機構的不良債權已超出必須以破產處理的20%上限，但大藏省認為其收入仍有盈餘，而將其視為尚不至於破產。如此拖延處理的結果，金融機構的不良債權逐漸增加，終至造成日本主要銀行、地方銀行（表一）數間、以及四大證券之一的山一證券倒閉，使日本金融自一九九五年夏起，陷於金融危機的不安窘境，政府金融機構為了處理這些不良債權，除了至少要花費十年歲月，也準備投入30兆日圓的稅金。^⑯

註⑫ 宇澤弘文，*ゆたかな國をつくる*（東京：岩波書店，1999年），頁119。

註⑬ 岩田規久男，*金融法庭*（東京：日本經濟新聞社，1998年），頁48~50。

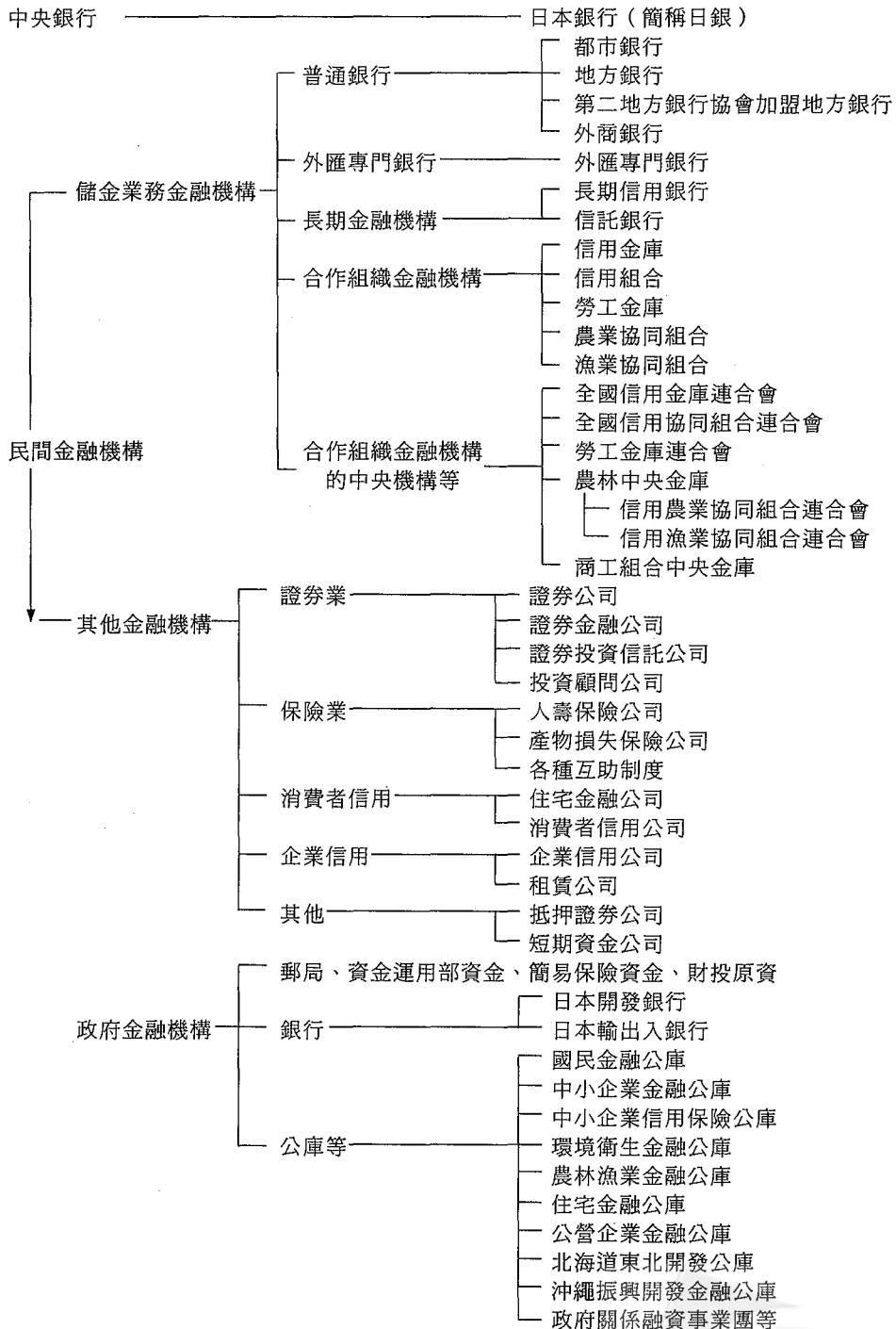
註⑭ 「住專」，農協系的住宅金融專門公司（通稱住專），即房地產專業貸款公司，不同於有儲金部門的金融機構，是屬於一般民營的非銀行金融服務公司。破產的七家住專為：住宅總合、總合住宅金融、地銀生保住宅貸款、日本住宅金融、住宅貸款服務、日本房屋貸款、第一住宅金融公司。湯谷昇羊、辻広雅文，*ドキュメント住專崩壊*（東京：ダイヤモンド社，1996年），頁133。

註⑮ 「不良債權」，對於銀行而言，貸出去的本金加上利息回收，乃獲益的來源。貸出去的本金，無法回收，或者利息拖欠，則為不良債權。尚區分為貸款對象破產的破產債權及利息拖欠6個月以上的延滯債權，此時可能採取縮減利率以協助對方償款的利率減免債權。ビッグペン編著，*前掲書*，頁133。又可區分為：不可能回收的債權是第四分類，回收有重大疑慮的債權為第三分類，回收上必要注意的債權是第二分類，這些都是「問題債權」，很可能收不回來，就變成呆帳。塩田潮，*金融崩壊*（東京：日本經濟新聞社，1998年），頁337。

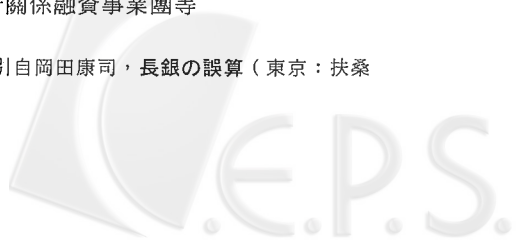
註⑯ 岩田規久男，*前掲書*，頁3。



表一 日本金融組織的構造圖



資料來源：日本銀行金融研究所，新版わが国の金融制度，1995年版，引自岡田康司，長銀の誤算（東京：扶桑社，1998年），頁30。



到了一九九八年東京都圈與大阪圈的中心地區，仍到處可見準備蓋房子而整理到一半的土地，停工荒廢在那裡。日本一時未能從泡沫經濟所造成的不景氣中回復，亞洲也因經濟風暴更陷於經濟不景氣，影響之下，房地產價格繼續下跌，許多企業接連倒閉，無法償還的銀行融資與利息，所造成更多銀行的不良債權與呆帳，甚至嚴重到影響國家財政的地步。政府採用投入官方資金的挽救辦法，卻使日本的財政負擔沉重，而成爲拖累景氣復甦的一大主因。

四、影響日本金融安定的重要金融破產事件

(一) 住專破產事件

一九七〇年代初，有鑒於日本住宅的狹小，爲提供國民較大、較佳的住屋空間，由大藏省與民間共同出資，組成民營的住宅金融專門公司（通稱住專），提供購屋房貸等專業服務。銀行的住宅貸款，必須存夠一定額度儲金或提出擔保物品，而一九七一年，在政府獎勵購屋，以及所得增加政策之下，住專以免保證人、不須儲金額度，提供國民購屋的資金，貸款期間上限爲三十年。雖然利息比一般銀行稍高，顧客還是蜂擁而至。^①當時銀行只重視產業融資，對住宅融資並不積極，因此隨著業務增加，住專逐漸擴展到八家公司。

住專後來演變成不再是單純住宅金融公司的原因是：一、本來以產業金融爲主體的銀行，在一九七二年也加入住宅貸款的競爭，使得住專受到衝擊。二、八〇年代前半期住宅不景氣，購屋需求量減少，只靠住宅貸款無法提高業績，加上進入八〇年代以後，低利率時代持續了很長一段時間。三、在尋求業務的多样化發展下，住專遂將業務擴展到融資給提供住宅的建設公司及房地產業者。由於過度的對房地產融資，才會導致一九九〇年後半以後，因大型房地產公司等融資對象的陸續倒閉與利息延滯，造成呆帳，而形成大量的不良債權。^②

住專歸大藏省管轄，必要之時，大藏省對住專有深入調查權；而且還有多家銀行作爲母行在背後支撐，並派員駐行。^③但實際上卻是由大藏省派來的社長長期獨攬大權，因此當不良債權出現之初，大藏省要派檢察官卻被該社長所拒，竟然拖延到一九九二年二月到三月才作第一次深入調查；卻已經是大幅債務超過，早就應該宣布破產。住專八個公司中，除了「協同住宅貸款公司」之外，其他七個公司的不良債權總額共計4兆6479億日圓，佔其貸出款總額的37.8%。^④

住專問題開始把日本的金融帶入黑暗的深淵，其規模之大，對經濟影響之深刻，

註① 湯谷昇羊、辻広雅文，前掲書，頁5。

註② 湯谷昇羊、辻広雅文，前掲書，頁6。

註③ 住專的母銀行包括三和銀行、櫻花銀行、協和埼玉、大和、北海道拓殖、千葉、橫濱、三井信託、東洋信託等9間銀行共同出資。湯谷昇羊、辻広雅文，前掲書，頁22。

註④ 岩田規久男，前掲書，頁4。



為史上罕見。一九九五年六月，政府開始處理住專問題，住專七社的欠債總額達 13 兆日圓（母銀行占 28.6%、農林系統占 42.4%），其中無法回收的債權額 6 兆 4100 億日圓，由所屬母銀行、一般銀行、農林系統的負擔以及財政資金作了第一次處理。剩下的 6 兆 7000 億餘日圓的資產，由「住專處理機構」承受，^①然後負責債權的回收或變賣資產等處理，為第二次處理，因處理所產生的損失，則仍由財政資金補貼一半。^②由於大藏省與農水省處理住專問題的不公開，金融行政受到極大的批評。儘管 90% 以上的國民反對政府出面救濟住專，政府還是投入 6850 億日圓的巨額財政資金，這種違反民意、不合理而一意孤行的解決方案，使日本國民普遍對政治產生不信任感。^③

（二）日本長期信用銀行破產事件

日本長期信用銀行（通稱長銀），一九五二年依據長期信用銀行法創立，以國家金融為目標，站在國民經濟的觀點，對當時產業界欠缺的設備投資，以發行三至五年的金融債，提供長期安定資金。^④一九六三年以後，日銀允許其發行的金融債成為公開市場操作對象，增加了市場性與流通性，但也因為與普通銀行間的門檻降低，開始了與都市銀行的競爭，長銀不再享有獨占金融債的特質與特權，也不具備都市銀行據點眾多的優勢，^⑤遂逐漸面臨經營危機。

一九九七年十一月，長銀也因泡沫經濟的崩壞而陷入困境，一九九八年二月，小淵首相只好把想要推行的財政再建政策暫擱一邊，趕緊實施 2 兆日圓的特別減稅以及將簡易保險等官方資金^⑥直接投入股票市場，稱為 PKO 行動（Price Keeping

註① 「住專處理機構」，承受購買清算之後的住專資產，再將資產變賣，或繼續回收利息等的專門處理機構。由住專的出資、融資銀行、保險公司、證券公司共同出資 7000 億日圓，在儲金保險機構下設置金融安定基金，其中 1000 億日圓作為住專處理機構的資本金，所餘 6000 億日圓基金的運用收益（年平均 3% 的運用，期間 15 年，計 2700 億日圓），贈與住專處理機構。另由日銀亦出資 1000 億日圓。但是四年之間，地價下跌三分之一，土地乏人問津。湯谷昇羊、辻広雅文，前掲書，頁 19、202。

註② 官方資金的投入住專，可分三種，財政資金（國家與自治體預算的歲出）、日銀特別融資、大藏省資金運用部資金。後二者借了以後必須償還，最後只有採取第一種。湯谷昇羊、辻広雅文，前掲書，頁 94、105。

註③ 宇澤弘文，前掲書，頁 118。

註④ 日本長期信用銀行，1952 年為配合日本復興實施的「長期信用銀行法」而於同年 12 月 1 日設立。主要業務內容是承接日本勸業銀行（今第一勸業銀行）與北海道拓殖銀行包括債券發行的長期金融部門，以發行金融債募集資金，對基礎產業的設備投資等提供長期融資。第一任董事長就來自大藏省。產經新聞金融犯罪取材班，*呪縛は解かれたか*（東京：角川書店，1999 年），頁 31。1974 年到 1996 年之間，長銀顧問一職，有八位來自通產省，一位來自中小企業廳長官，可以看出通產省官僚與長銀的密切關係。「長銀腐食と連鎖」，*週刊東洋經濟*，1998 年 10 月 3 日號，頁 21。

註⑤ 岡田康司，前掲書，頁 43。

註⑥ 「官方資金」，即指國家與自治體預算的歲出（財政資金），財政投融資資金，日本銀行資金，另外，雖不是直接出資，但由政府保證的形式，得到的各項支援。朝日新聞，1997 年 11 月 21 日，版 2。

Operation)。而象徵二十一世紀思考模式的「早期是正措置」，^②也順延一年後再考慮實施。長銀股票因此一度持穩，因為大家認為長銀畢竟是「國策銀行」，應該不至於破產。但同年六月九日，提供業務援助的「長銀證券公司」卻大量賣出長銀股票，使大眾認為長銀已經被其靠山放棄了，遂使長銀股票在同月二十五日，跌到票面額只剩50日圓，大藏省遂出面與住友信託銀行設法使其不破產。^③一九九八年三月，大藏大臣與日銀總裁為主要成員組成的「金融危機管理審查委員會」判斷長銀仍是「健全的銀行」，認為投入1766億日圓的官方資金，就可免於破產。同年七月，金融監督廳深入檢查結果，卻暴露了長銀的不良債權狀況，已到了無法靠自立重建的地步。

日本民間的銀行，為了共同分擔風險，大多採取把債權讓渡給共同債權購買機關，^④但只有長銀、日債銀、安田信託銀行沒有這樣做。因為雖然接收的債權可免稅，但仍沒有金融機構敢接手像他們這種負債太多的銀行。^⑤長銀採用的方法是，自己以投資事業名目，由長銀提供資金，設立建設等各型公司，表面上賺取利息，實際上接收長銀不良債權，使其看起來像是正常債權，以逃避破產命運，據長銀內部資料顯示，這種接收不良債權公司，竟多達99間。這些公司設立後，雖有利息收入的報告，卻無進帳實績，經營實況亦未公開。^⑥最後自然陷入負債超過資產的狀況。因此，一九九八年九月，長銀依據公司破產法申請公司重整。同年十月，由政府接收，成為國家銀行。

長銀在瀕臨破產，卻不大刀闊斧改善的原因是：大多出身東京大學法學部的長銀領導階層認為，政府不會坐視其破產。當長銀被宣告無救時，其已退休幹部首先即批判「政府無能」。^⑦他們判斷政府不能讓長銀破產之理由依據如下：

1. 一九九七年七月，長銀與Swiss Bank Cooperation (SBC) 合作，展開加入全球性投資銀行業務，若長銀破產，因而引起世界金融恐慌，將使日本在國際上失去信用。2. 有農協融資，^⑧直接威脅到農民的生計，是一向護著農民的自民黨所不願樂見

註② 「早期是正措置」，就是各個金融機構自行檢查融資對象的安全度，並查定資本適足率是否達到金融機構的監督基準；若資本適足率低於4%以下，或者經營國際業務者未能符合國際結算標準的8%。就應提出經營改善計畫。假使有無法回收情況之顧慮時，得先準備相對資金，否則該比率若呈現太低，將由監督當局查核後發出改善的命令或因營運失當而下令停止業務的制度。日本經濟新聞，1996年12月27日，版3。佐藤章，前揭書，頁193。

註③ 佐藤章，前揭書，頁24。

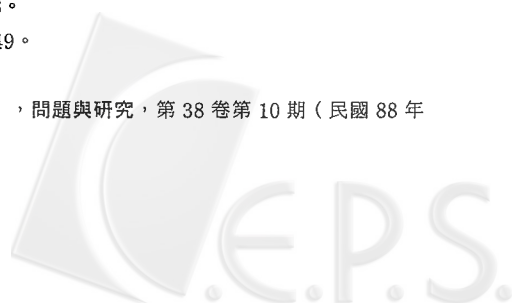
註④ 共同債權購買機構，目的在以時價購買金融機構的不良債權，來促進不良債權的早日獲得處理。由全國64個金融機構共同出資，於93年3月成立股份有限公司，前3年間，面額10兆日圓的7100件房地產，以4兆5000億日圓的時價購入，由於地價低迷，賣出其擔保品，僅回收3800億日圓而已，由於將債權讓渡給該公司，可使不良債權從資產負債表(Balance sheet)中消失，幾乎所有都市銀行，都成為該機構的交易對象。朝日新聞，1996年4月1日，版4。

註⑤ 佐藤章，金融破綻(東京：岩波書店，1998年)，頁18。

註⑥ 產經新聞金融犯罪取材班，咒縛は解かれたか，頁48、49。

註⑦ 產經新聞金融犯罪取材班，前揭書，頁51。

註⑧ 農協組織請參考拙作「日本農協組織的發展歷程與改革」，問題與研究，第38卷第10期(民國88年10月)，頁27~47。



的，何況選舉當前，農林族的國會議員們盡全力也要避免的。3. 若是該銀行破產，則往來企業將造成兆圓以上的負債。因各銀行間互有交叉持股關係，^②也會連帶影響東京三菱銀行等 18 家大型銀行的經營。^③因此不單是一個銀行的問題而已，日本的銀行全體都會被拖累。

一九九八年十月長銀收歸國有，成爲國家管理銀行。一九九九年十二月開始由外資投資聯合（New LTCB Partners, NLP）公司收購其股票，^④二〇〇〇年三月二日正式轉成與外資系統金融機關爲主要關係的民間銀行，六月五日以後名稱改爲「新生銀行」（Shinsei Bank），資本額 30~50 億日圓，將轉型爲以投資信託、投資顧問、收購股票、開發與販賣資產的證券化商品爲中心業務。^⑤在銀行業務方面，則傾向於推展以個人流動現金交易爲主的自動存提款機（ATM）業務，因此準備收購一九九九年六月破產的第二地方銀行東京相和銀行，^⑥以利用其散布各地的分店，減少在各處增設據點的麻煩。

（三）山一證券破產事件

身爲日本證券業四大龍頭之一的山一證券，危機出現在一九九二年的年終結算赤字，由於長久以來的經營體質無法輕易改變，日益惡化的結果，到一九九七年危機到達頂點，九月的結算出現 27 億日圓的赤字。^⑦一九九七年十一月二十二日，山一證券宣告破產。^⑧負責租賃或管理山一證券系列的各公司設施的山一土地建築公司，也在一九九七年十二月十六日向東京地方法院申報破產，負債總額約 3350 億日圓。^⑨

山一證券在破產前試圖依公司重整法尋找重建之路，但由於屬四大券商之一，又經營國際業務，在海外擁有許多的顧客資產等，經判斷以日本國內法爲前提的破產處理手續，將在海外造成混亂，最後不得不放棄重整。^⑩因爲儘管跨國企業倒閉日增，國際破產的統一規則尚未完備，只好由政府出面收拾。將其債務整理後，出售給外資企業。^⑪

（四）其他銀行破產事件

金融機關若是面臨破產狀態，必須立即向大藏省與日銀報告並協調處理辦法。根據當時的銀行局長表示，第二地區銀行以上規模的銀行，雖然都到了無法靠自己力量

註② 各大銀行間互相交叉的持股關係，請參考：蔡增家，「資本控制與金融自由化：以日本爲例」，頁 85。

註③ 「自民黨內金融再編派と現狀維持派との對立の副産物か」，エコノミスト，1998年8月3日號，頁94。

註④ <<http://www.yomiuri.co.jp/newsj2/ib02ib31.htm>>，Mar. 3, 2000, p. 1.

註⑤ <<http://www.nikkei.co.jp/topic3/tokushu4/cont.html>>，p. 11。

註⑥ <<http://www.asahi.com/paper/business.html>>，p. 5.

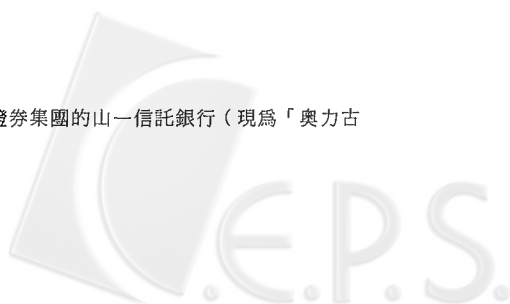
註⑦ 塩田潮，前掲書，頁 24。

註⑧ 朝日新聞，1998年3月27日，版 11。

註⑨ 朝日新聞，1997年12月16日，版 2。

註⑩ 日本經濟新聞，2000年2月18日，版 5。

註⑪ 1998年4月，美商奧力古司（Orix）租賃公司購買破產的山一證券集團的山一信託銀行（現爲「奧力古司信託銀行」）。讀賣新聞，2000年1月16日，版 3。



重新站起來，卻因恐影響地區經濟而不能任其破產。所以大藏省官員的這種處理辦法，就被稱為護送船團方式^④的行政處理法。

但所付的代價未免太高，一九九五年因阪神大地震出問題的兵庫銀行，因保有2兆3000億日圓的儲金量，存戶太多，若遭破產解散的話，有影響當地區經濟之虞；加上大藏省唯恐接二連三的金融破產事件，會再度引起金融市場混亂，遂於同年十月三十一日決定由相關金融機關出資承購該銀行資產及債務，改名「綠的銀行」，在一九九六年一月二十九日開始營業，並由日銀重新提供1100億日圓免擔保特別融資，^⑤以及儲金保險機關^⑥所捐贈的4730億日圓資金，後者即占了該保險機構一九九五年三月底結存款8700億日圓的一半以上。

花費如此大額援助，乃是由於銀行局與大藏省官員知道，這些經營不善的金融機關的破產，只是時間遲早的問題，但總希望將這可能引起金融恐慌的導火線，在火苗蔓延之前，趕緊先將其撲滅，哪裡知道接下來等待拯救的其他銀行竟然陸續出現。從一九九一年七月東邦相互銀行宣告倒閉開始，到一九九七年十二月為止，銀行、信用金庫、信用組合等中小金融機構的接連宣告破產，竟然高達28件以上。證券公司一九九七年十一月的三洋證券、山一證券到十二月的丸莊證券等，也倒閉了五家。^⑦打破了日本戰後一直信仰的小銀行都不會倒閉的神話，到後來人們期待的景氣好轉落空，地價繼續下跌，抵押資產價值低落，大藏省連想守住大銀行都有困難，只好一面投入官方資金，另一方面要銀行自行設法解決。中小銀行採取關閉或是合併為較大的地區性銀行；大銀行則採取或者接受外國銀行的合作、合併，或者是採取國內銀行彼此合併，以渡過難關。

另外一個特殊的案例，大和銀行紐約分行於一九九六年二月，由美國撤回，因隱瞞該行行員私下買賣美國債券造成11億元美金損失事件，違反應在事件發生的三十日以內通知美國金融當局法令，被美國司法單位判處罰金3億4000萬元美金。^⑧

不僅這個事件引起美國與其他各國對日本金融的注意，日本不良債權額度之巨大以及日本的金融行政的不透明度，也很令他們擔心。幾乎沒有任何一家金融機構

註④ 護送船團方式，大藏省對金融機關的保護行政方式。政府以「維持信用秩序」的名目，主張不論大小金融機構都不可倒閉，因此也不容許過度競爭。對於有破產之虞的銀行，立即採取以稅金提供支援，或促成與大銀行合併的重建等，提供金融機構安定的經營環境的一種行政方針。因此造成預算很大負擔，而遭受在野黨議員們的抨擊。堀內昭義，前揭書，頁22。

註⑤ 佐藤章，前揭書，頁267。

註⑥ 儲金保險機關，1971年由日本政府、日銀、民間銀行共同出資設立。為保障萬一銀行破產時，存款戶每人仍可拿回1000萬日圓為上限的存款而投保。銀行以存款總額的一定比率付給該機關保費，這個銀行一旦倒閉，該機關就得支付保險金。但日本過去一直不讓銀行倒閉，直到1992年4月才首次實施提供東邦相互銀行被伊予銀行合併時資金援助。但是到1998年11月為止，共計協助處理30間破產銀行，而且政府要該機關支付倒閉銀行的存戶全額儲金，而非1000萬日圓，因此，總計提供了3兆4000億日圓以上資金援助。ビッグベン編著，前揭書，頁132；堀內昭義，前揭書，頁125。

註⑦ 塩田潮，前揭書，頁27。

註⑧ 湯谷昇洋、辻広雅文，前揭書，頁177~179。



依法迅速處理不良債權，而兵庫銀行在一九九五年三月期宣布破產時的不良債權額是 609 億日圓，但破產半年後無法回收債權居然高達 6000 億日圓，簡直令人覺得不可思議。所以對於大藏省發表的不良債權總額約為 40 兆日圓，各國也都抱著不信任的態度，各國都擔心日本還隱瞞了更大的事情真相，處理不好或將導致金融機構的連鎖倒閉危機。^④因此，日本銀行業自海外融通資金，平均要比歐美同業多付出 1.16 個百分點以上的利率作為風險補貼。^⑤

叁、當前日本金融改革的進展與現況

一、金融改革的阻力

(一) 日本的陋習所造成的金融缺陷：由於政治、官僚、商界的特殊三角依存關係，即政管官、官管商、商左右政，企業利用政治家關說或招待餐飲旅遊、行賄等各種管道，向各銀行超貸融資情況，成為一般普遍的現象。美國的證券公司以市場條件為交易的前提，日本卻通常是由招待打高爾夫球或招待餐敘飲宴之下談妥交易，銀行被奉為上賓，證券公司居於下座，但是從企業增資發行股票時的股價，到經營不善時的填補損失都完全依賴銀行。

(二) 制度不健全所造成的投機行為：日本政府對於銀行經營方面，缺乏健全的經營規範，因此當不良債權累積過多，造成銀行倒閉時，政府並未能適時提出防止惡化或根本解決之道。更甚的是政府與銀行、金融機構，完全不理會市場機制，而一再以被稱為「護送船團方式」的大藏省的金融行政，來保護銀行與金融機構。在大藏省姑息與保護行政之下，金融機構相信大藏省不會輕易讓銀行倒閉，加上金融機構經營內情與大藏省指導行政的不公開，使各金融機構在泡沫經濟期間缺乏審慎篩選融資對象的警覺。^⑥更使日本的金融機構養成欠缺金融性節制，喪失社會倫理觀，以及競爭激烈下，為應付上級只求結果，達成數值目標的要求壓力，組織的倫理觀被視為優先於社會的倫理觀，歪曲的企業文化因此形成。又因為缺乏獨立的監督機構，在日本官官相護及上下威權但缺乏橫向溝通協調的政治文化影響下，政府也未在金融機構問題發生初期採取解決辦法，而讓問題拖延下來。這種銀行不良債權成為潛在的危機，在暗地裡持續侵蝕日本的經濟基礎，這就是一直為人詬病的大藏省掌控所有財政金融所造成的惡果。

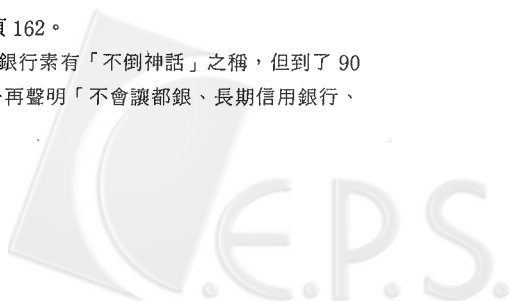
(三) 歷任銀行界、證券界領導階層的因循怠惰：根據銀行法，大藏省不具備解聘銀行經營者的權限；民間銀行的負責人的進退，也由其自行決定。^⑦因此造成銀行經

註④ 湯谷昇洋、辻広雅文，前掲書，頁 180。

註⑤ 天下編輯，「日本第一」再造（台北：天下雜誌，1999 年），頁 162。

註⑥ 日本戰後到 90 年代為止，大藏省不讓任何一家銀行破產，因此銀行素有「不倒神話」之稱，但到了 90 年代泡沫經濟崩潰以後，許多地方中小金融破產，但大藏省仍一再聲明「不會讓都銀、長期信用銀行、信託銀行的前 20 家大型銀行倒閉」。塩田潮，前掲書，頁 23。

註⑦ 湯谷昇洋、辻広雅文，前掲書，頁 252。



營者不積極負責的另一因素。中小企業的經營者破產之後，什麼都沒有，但換作一流銀行的話，負責人只要辭職就好，甚至有領到上億退休金辭職的，他們完全不了解所造成的傷害有多深。各銀行以赤字要求政府降低利率，犧牲國民的家計，還要以稅金來填補他們所造成的錯誤，銀行高級幹部的薪水與退休金，卻仍如景氣好時一般水準，不但無法讓他們下決心改善，也無法讓國民信服。^③

(四) 官僚為保障退休後的再就業出路：金融機構是大藏省官僚們退休後再就業的最佳出路，稱為「空降」，^④在官僚們認真改革之下，有可能阻斷自己未來出路或失去夢寐以求的位置。對於領導階層的不願改革，他們更不願置評，以免影響將來出路的分配，這種造成行政機構過度保護金融機構之弊病的制度，學者專家們所建議革除，但因其與公務員下半輩子的福利攸關，所遭受的阻力可想而知。

二、金融改革的進展

日本戰後的金融系統主要著眼點，一向以低成本且穩定的資金提供給國內產業界，強化輸出競爭力，來促進經濟成長；因此，嚴格的匯兌管理，阻斷了資本的流出海外，人為的低利率政策與金融機構的經營方式受政府管理的護送船團行政，顯示大藏省事實上控制了資金的吸收與分配，大藏官僚的判斷，甚至優先於法律。即使依法作了檢查與監督，其結果並未公開，使得投資者與國民無法知道實情，而導致迄今仍無法完全回復的金融危機。

(一) 政府的改革政策

一九九六年十一月，橋本龍太郎前首相提出金融大改革的構想。歐美已經先一步打破銀行、證券公司、保險業之間的門檻，而藉合併、合作、重組等變革，進一步調整整體金融體系。日本國內則由於必須先解決泡沫經濟崩壞所遺留的不良債權與大量呆帳問題，雖然在自由化競爭上落後於歐美，但是這些龐大的不良債權，讓日本全國國民起而抗議每人超過5000日圓的財政負擔。^⑤政府已無法再施展拖延戰術，消極地期望像一九八八年至一九九〇年的景氣變好，來讓問題自然解決了。

因此在有關金融系統改革方面，陸續於九七年國會期間內通過了「日銀法改正法案」^⑥、「大藏省改革法案」，並由金融制度調查會等審議實施金融制度大改革案。^⑦

註③ 朝日新聞，1997年12月18日，版5。

註④ 請參閱拙著，「日本官員「空降」之研究」，問題與研究，第34卷第9期，（民國84年9月號），頁68。

註⑤ 湯谷昇洋、辻広雅文，前掲書，頁252。

註⑥ 1997年3月提出，尊重日銀的自主性，而不再由政府干預日銀對重貼現率的操作，大藏省也將基於客觀經營標準來判斷下令銀行停止營業，而不再採行事前指導與保護。法案的制定是藏相的諮詢機構，金融制度調查會，成員以大藏官僚為中心。田中秀征，前掲書，頁32、33。

註⑦ BIG BANG指宇宙經由大爆炸而產生，如今其餘波仍在擴散中。將宇宙研究的專門用語，以該大爆炸所涵蓋範圍的廣泛，來形容日本金融制度將以活化金融市場為目標，作廣泛徹底的改革，而於1996年提出的大改革案。ビッグベン編著，前掲書，頁166。

一九九七年一月成立「財政構造改革法」。^⑤大藏省在無法守住大銀行的破產時，只好一面採取投入官方資金，另一方面要銀行自行設法紓困，例如：一九九八年二月成立實施的「金融安定化法」，除了經當時設置的「金融危機管理委員會」審議通過，以充實銀行的資本為目的，採取以官方資金支援日本排名前廿一家銀行共計 1 兆 8000 億日圓。另外，提撥 17 兆日圓的財政支援給儲金保險機構，使其能迅速因應經營破產的金融機構，防止融資機能降低。再準備官方資金共 13 兆日圓，以便存款保險機構協助銀行充實資本，承受股票或債權時支用。^⑥

眼看經濟情況已經是不得不採取行動，日本政府遂宣布從一九九八年四月一日開始實施歐美各國一致盼望已久的開放金融市場，以及經濟大幅自由化。這項為期三年的金融體系大改革，橋本前首相希望藉此以二〇〇一年為完成目標的所謂日本版「BIG BANG」（金融制度大改革），能將東京轉型成一個足以和紐約或倫敦媲美的世界金融中心，^⑦且為一直遲滯的日本經濟注入活力。

1. 金融制度大改革的原則：(1) 自由化：撤銷銀行、證券、保險之間的門檻限制，以及長期金融與短期金融的限制。開放證券交易手續費的自由化。(2) 透明化：金融機構的營運狀況包括不良債權等的資料公開化，強化金融監督機能，創造投資者能安心投資的環境。(3) 國際化：配合國際性的標準，導入各種法律與制度。例如採用國際標準的會計制度，修改有價證券交易稅等。^⑧

2. 金融制度大改革主要內容：(1) 一九九八年四月開始施行的「新外匯法」，放寬外匯交易，從以前只准專門的外匯銀行經營外匯，完全開放到甚至超級市場也可兌換外幣。且放寬個人匯款到海外的限制，對外國市場的投資也無須事前申請核准，使得在外國銀行存款與海外的資金運用，變得比較自由簡單，許多以外幣結算的貿易商與廠商，不用再付給銀行匯兌手續費，可節省一筆很大的開支。

(2) 將證券、銀行、信託、保險業等門檻降低，以促進彼此相互投資。包括有：證券公司的開設與關閉，由申請許可制改成登記制。金融商品及服務、手續費的自由化。廢止部分股票交易手續費。放寬某些金融衍生商品的限制規定。開放銀行證券子公司從事股票承銷業務以及投資信託買賣，允許銀行藉與外資或子公司的投資信託公司合作，在分行出售共同基金。保險業界在七月一日開放產物保險費率的自由化，將促使業界競爭更趨激烈。^⑨

對於擁有高達 1 千 200 兆日圓個人儲蓄總額的日本消費者來說，在銀行儲金利率太低的情況下，未嘗不是多了很多選擇，但是對於玲琅滿目的各種金融商品並不了解，

註⑤ 朝日新聞，1998年1月30日，版3。

註⑥ 堀內昭義，前掲書，頁117、131、132。

註⑦ 此構想來自美國與英國。美國從1975年取消經紀手續費開始，為以後20年股票市場的榮景奠定基礎。英國則是自1986年展開市場自由化，強化倫敦的國際金融重心地位。中國時報，民國87年4月1日，版10。

註⑧ ビッグペン編著，前掲書，頁167。

註⑨ 朝日新聞，1998年1月7日，版7。



金融機構破產事件頻傳之下，除了具有專業能力者之外，一般的民衆還是不太敢輕易嘗試。一九九九年年初，一般家庭及企業留在手邊而不存入銀行的金額，創下歷年來最高紀錄，達 54 兆 6650 億日圓。^③倒是美國和歐洲公司，都急切的想進入日本市場，希冀將這些無法由日本銀行賺到利息的儲蓄戶吸引來購買歐美式共同資金，或者委託他們經營資產。^④

(3) 在行政方面的配合上，建立將大藏省的金融部門的檢查與監督分離獨立的金融監督廳。在有關金融監督方面，一九九七年八月的行政改革會議起，執政黨與在野黨在財政與金融的分離與否問題上就無法取得共識。執政黨提出國外例子，指出主要先進國家也幾乎都與日本一樣採取「財政與金融一體的原則」（表二），特別在歐洲方面，德國財政政策的主體：預算與稅制，金融的企劃、立案檢查、監督，國際金融的所有範圍，都歸財政部所管轄。因此儘管民主黨提議實施「財政、金融完全分離與金融行政一元化」問題，日本政府仍決定在總理府下新設立「金融監督廳」，屬於總理府的外局，大藏省仍保有能夠統合銀行局與證券局兩局組織的「金融局」，也就是大藏省仍負責銀行與證券的企劃與立案；而將檢查與監督權自一九九八年度起移出交給總理府下的「金融監督廳」，^⑤農水省管轄的農協的金融業務，以及勞動省管轄的勞金的金融業務，也一併歸其監督。^⑥但金融監督廳的職員，九成來自大藏省，幹部之外的職員還可與大藏省間做人事交流；日銀總裁也是由大藏省卸任官員擔任，因此是否能夠做到真正獨立，仍舊讓日本國民心存懷疑。更值得探討的問題是，金融的企畫與立案仍屬大藏省，地方的金融機構的監督與檢查，仍由大藏省的各財務局擔任，金融監督廳勢必與大藏省在金融行政上合作，如何保持公正不阿，發揮市場運作規則、以及具有透明性、公平性、國際性的監督機能，仍有待考驗。而大藏省將在二〇〇一年改名為「財務省」，^⑦是否真正能由象徵官僚主導的「大藏省」時代，轉換成符合市場時代的行政方針，將到目前為止仍然處處可見的中央官廳裁量行政的「護送船團方式」，轉變成以市場原理優先的事後檢驗型且透明的檢查監督金融行政。就要看國會能否好好立法來規範，以及官僚們是否意識到真正改革的時機已經來臨了。

一九九八年十月，實施破產金融機關可收歸國家管理（即暫時國有化）的「金融再生法」，把長銀與日本債券信用銀行（通稱日債銀）收歸國有，政府透過營業讓渡、股票讓渡或合併等方法，將其民營化。若是短期間內不能再營業，就將其整理清算。更成立「金融再生委員會」，強力推動銀行部門的資本增強與組織精簡。另外，同時實施「金融早期健全化法」，正式名稱是「為促使金融機能之早日健全化緊急措施相關法律」，與一九九八年二月制定的金融機能安定化法同樣，為求安定金融系統，尚

註③ 天下編輯，前掲書，頁 164。

註④ 中國時報，民國 87 年 4 月 1 日，版 10；朝日新聞，1998 年 1 月 3 日，版 19。

註⑤ ビッグペン編著，前掲書，頁 170。

註⑥ 讀實新聞，1997 年 8 月 20 日，版 8。

註⑦ 大藏省自 1869 年 7 月公告創設至今，掌管之事務與機構，經過多次變更，但名稱始終未曾改變。「大藏省→財務省で傷つけられた律令時代からの誇り」，エコノミスト，1997 年 12 月 23 日，頁 81。

未破產的銀行或金融機關亦可申請官方資金援助。為此特別在存款保險機構內設置「金融健全化專戶」，準備了 25 兆日圓的資金。還規定自一九九九年三月期起，銀行與金融機構自行聘請法定會計師查定債權分類並公布之。^⑧目的是希望銀行與政府早日改變對資訊公開的消極態度，金融監督廳也必須確實檢查其所公開的自我查定債權分類是否有誤。於二〇〇〇年一月下旬向國會提出修正案中，金融再生委員會再度主張在投入官方資金時，應附帶要求該金融機構須徹底精簡規模以及合併重整等條件，使金融機構能藉此改善體質，重新出發。

表二 主要國家之財政金融主管機構一覽表

		日本*	美國	德國	法國
財政	預算	大藏省	議會	財政部	經濟財政部
	稅制	大藏省	財務部	財政部	經濟財政部
金融	證券	企畫、立案： 大藏省 檢查、監督： 金融監督廳	證券交易委員會	財政部	經濟財政部等
	銀行	企畫、立案： 大藏省 檢查、監督： 金融監督廳	財務部、聯邦準備 理事會、州銀行局 等	財政部	企畫、立案： 經濟財政部 檢查、監督： 銀行委員會
	國際金融	大藏省	財務部	財政部	經濟財政部

*日本指 1998 年度金融監督廳設置後之情況。

資料來源：讀賣新聞，1997 年 8 月 28 日，版 8。

一九九九年十二月二十二日通過存款保險法修正案，根據該法規定自二〇〇一年四月起實施投資者保護基金特例（PAY OFF），即金融機關破產時，每一存戶存款在 1000 萬日圓以內，可獲賠償保障。^⑨但由於金融監督廳對中小金融機關之檢查尚未完成，^⑩加上國會選舉迫近，存款的全額保護一旦取消，顧客將會把存款由小銀行或信用組合轉移到比較強而有力的金融機構；另一方面也會使信用組合陷入財政面的危機

註^⑧ 「金融再生委員會」，依國家行政組織法第三條成立的委員會，屬於總理府的外局，委員長由總理任命，金融監督廳也在其管轄之內。堀內昭義，前揭書，頁 88、133、134。

註^⑨ 朝日新聞，1999 年 12 月 22 日，版 3。

註^⑩ 金融監督廳於 1998 年夏開始檢查大型銀行與地方銀行，因為處理長銀等七行的破產問題，延遲了對中小金融機關的檢查。預計二〇〇二年三月以前，對包括全國 296 個信用組合的中小金融機關，全部完成檢查。日本經濟新聞，2000 年 1 月 10 日，版 1。

狀態，自然引起中小金融機構的反彈，信用組合因為顧客大部分是中小企業，這些企業又是自民黨強力的支持勢力，因此對政治有非常大的影響力，甚至影響選票。①雖然在野黨反對，自民黨還是主導國會通過將此法順延一年，將於二〇〇二年四月才開始全面實施。②

因此，大藏省與金融再生委員會決定，對大型銀行、地方銀行、第二地方銀行的官方資金投入期限，至二〇〇一年三月截止。在投資者保護基金法開始前一年停止官方資金支援，是為防止金融界又拖延改革，並迫使大型銀行、地方銀行等恢復正常經營，早日達成金融系統的安定。但對中小金融機關的官方資金投入期限，則配合投資者保護基金特例的實施，延至二〇〇二年三月截止。③國會還通過在此之前為了提供中小金融機關破產時的存款全額賠償，官方資金投入的額度從6兆日圓提高到13兆日圓，同時制訂允許信用金庫與信用組合等發行證券並申請以官方資金增加資本的制度。④繼續對中小金融機關的財務一面檢查，一面協助整理。

但是為避免再度引起金融危機，金融審議會（藏相的諮詢機構）針對破產金融機構的存戶存款賠償問題，還是傾向由承接的金融機構吸收，即所謂的「P&A方式」（資產與負債的承受方式），迅速處理破產問題，⑤而儘量避免實施存款保險制度中，最高賠償金額1000日圓為上限的條款。此外，增強目前的清算銀行（Bridge Bank）⑥制度與整理回收機構等的機能，並要存款保險機構貸款給破產金融機構，至少要保證1000萬以下的小額存戶存款得到全額償付。⑦以免直接影響到國民的家計。

為因應日本企業及外國企業的國際化，日本法務省二〇〇〇年二月十七日，決定擬訂國際破產法，⑧讓擁有海外資產的企業處理破產問題時有所依據。為全面修改破產相關法令之一環，法務省接受法制審議會（法務大臣之諮詢機關）之諮詢報告，預定秋季向國會提出破產法及公司重整法等修正案。⑨

日本經濟戰略會議（小淵首相的直屬諮詢機構）向政府建言，若一九九九～二〇〇〇年間能全力解決不良債權問題，二〇〇一、二〇〇二兩年度，能維持金融緩和和基

註① John F. Neuffer, 明石和康譯, 「小淵政權は改革意欲をなくしたのか」, 世界週報, 2000年3月7日號, 頁6~9。

註② <<http://www.asahi.com/paper/busines.html>>, Apr. 21, 2000, p. 4.

註③ 日本經濟新聞, 2000年1月10日, 版1。

註④ <<http://www.asahi.com/paper/busines.html>>, Apr. 21, 2000, p. 4.

註⑤ <<http://www.nikkei.co.jp/topic4/tokushu13/cont.html>>, Jan. 29, 2000, p. 22.

註⑥ 何思因, 前引文, 頁41。

註⑦ <<http://www.yomiuri.co.jp/newsj2/1016it01.htm>>, Oct. 16, 1999, p. 1.

註⑧ 國際破產法，是破產的企業在海外擁有資產的情況下，橫跨複數國家的破產處理手續的法制化。即將廢止破產企業向本國法院申告破產，法院的裁定內容僅適於國內，其效力不及國外的「屬地主義」。規定：一、將海外資產列入日本國內破產處理範圍之內；二、在國外破產所採取的手續，日本法院承認，並允許其效力及於日本國內；三、在日本與外國同時破產時，則由兩國互相調整破產手續等等參考聯合國的國際商業交易法委員會（UNCITRAL），於一九九七年制定的國際破產法規範，朝向與國際規則統一的原則努力。日本經濟新聞，2000年2月18日，版1、版3。

註⑨ 日本經濟新聞，2000年2月18日，版1。

本步調，財政政策即可逐漸由「景氣刺激型」修正到「景氣中立型」。二〇〇三年度以後，伴隨著真正的景氣回復，增加稅收成爲可能，到二〇〇八年的六年間，應該可以達到國家的基礎財政收支平衡。^⑩

(二) 地方改革先於中央改革

自從一九九六年大力推行的行政改革之後，地方一再呼籲中央放權，認爲地方分權才能救日本，一些不打算完全依靠中央的地方自治體，默默地在自行改革，有的也企圖給中央一點壓力，以加速中央放權。其中顯著的例子來自地方精英首長發揮政治家的領導決斷力來影響中央，而不再採取以往依賴中央的態度。例如：東京都知事石原慎太郎批評政府大量發行國債，使預算膨脹；不但由都自身著手緊縮預算（今年預算總額 5 兆 9 千 8 百 80 億日圓，是十二年來最低。）以及財政改革（調低員工薪資與廢止 80 個不迫切需要的公共事業等）。二〇〇〇年二月還提出外形標準課稅制度，來增加財政收入。主張大型銀行不論盈虧都受到都所提供的行政服務，又接受政府提供種種優惠，付出一些服務費並不爲過，因此規定資本額超過 5 兆日圓以上的約 30 間銀行，在尚未扣除人事費收入毛利中，徵收 1%~2% 的法人事業稅。^⑪

由於經濟長期陷於低迷情況，國家財政匱乏，使得分配到地方的預算也減少，三重縣知事北川正恭，認爲國家主導的公共事業不合實際也缺乏效率，遂本著「以生活者爲起點的行政運作」理念，決定以道路事業優先，終止核子發電廠的計畫，^⑫將公共事業公開招標，公共服務內容與成本資訊公開，並公布自治體的資產與債務，預算用在真正需要的地方，贏得高度評價。

一九九五年一月十七日阪神大地震的發生地，神戶市雖然有國家的賑災補助，但笹山幸俊市長也積極以發行地方債來開發地方事業以及組織重組與管理職減薪、鼓勵提早退休（服務二十年，年滿五十歲）等方式裁員、削減人事費用、廢除外圍團體、削減投資經費等來達成財政收支平衡，更於一九九八年十月，在行政評價方面採行「客觀的事業評價基準」，首先使用在國庫補助的公共事業的評價上，在一定期間之後，將評價結果公布並依評價結果修正該事業的進度或方向等，而這個評價的基準的認定，已經受到全國自治體的廣泛討論與注意。^⑬

(三) 實際情況的轉變

國際金融的無國境化已經成爲事實，國際性投資資金的激增，爲配合世界潮流，各國金融交易的規範都日漸放寬，所幸日本在此時並未假藉不良債權引起的金融危機

註⑩ 日本經濟新聞，1999年2月24日，版1。

註⑪ 朝日新聞，2000年2月27日，版5。

註⑫ 朝日新聞，2000年2月27日，版5。

註⑬ 「客觀的事業評價基準」，即指市所執行的事務事業，從行政的分工來加以評價，對於其目標達成率與所使用經費的效果等，以數值化來評價。今後爲了達成政策目標，在財源與人力資源受限制的情況下，可以有有效的利用此基準做爲選擇有效率事業的標準。橋本行史，「日本の地方政府の行政改革」，第一屆日本研究、台日關係、日語教育國際學術研討會論文，中國文化大學主辦，台北，民國89年3月20日，頁11~14。

而拖延金融改革，反而是為了解決金融不安的問題，促使金融改革加速進行。加上全球金融業都在具革命性進步的資訊網路技術的強力推動下，今日的世界將成龐大長短期資金流通的金融資金市場；也迫使日本面臨了拋開金融鎖國體制的歷史轉折點。一九九八年六月制定，十二月實施的「金融系統改革法」，打開了銀行、證券、保險等的業務門檻設限，^④使一九九九年開始急速進行銀行間的重組，其他的行業也加入金融業競爭。

一向消極依賴政府的銀行，在輿論的壓力下，開始尋求前所未有的改革。例如，在政府以官方資金支援，還是無法解決不良債權的銀行，積極採取透過與外國銀行合作或者與本國銀行合併重整，一方面提高總資本額，一方面取消重複的店面，裁減人事，以節省開支。

最顯著的例子有：與長銀差不多時間倒閉的日債銀，破產後暫時整理收歸國有，於二〇〇〇年二月被軟體銀行（Soft Bank）與奧力古司（Orix）、東京海上火災保險三公司合組的「軟體銀行連合」收購，改名新生日債銀，對有前景的尖端科技新興企業提供投資；軟體銀行的孫正義社長，不祇把眼光放在年度的事業盈利上，更要輔助該投資企業股票上市，以股票價格增漲，來增加資本。在個體顧客方面，則以經營網路銀行為主要方針，計劃以雅虎為窗口，建立經營證券、汽車、匯兌等交易的網路金融帝國。東京海上火災保險公司則利用日債銀原有的中小企業客戶以及新興企業來增加其保險客戶。^⑤

金融界以合併擴大營運規模的有：三和銀行、東海銀行、朝日銀行^⑥將於二〇〇一年春合併，成為橫跨首都圈、近畿圈與中部地區的大銀行，因為尚擁有證券子公司，業務除了對個人、中小企業融資外，還包括投資信託、證券化商品等，計畫朝向綜合金融集團型態邁進。住友銀行與櫻花銀行本來預計於二〇〇二年四月合併成住友櫻花銀行，現為了早日搶得獲利先機，已決定提前一年於二〇〇一年四月合併，改名為三井住友銀行。^⑦第一勸業銀行、富士銀行、日本興業銀行，將在二〇〇二年合併，共同持股公司名稱為瑞穗金融集團銀行，以首都圈為基礎，冀望以投資銀行業務，恢復國際競爭力。^⑧東京三菱銀行（一九九六年由東京銀行與三菱銀行合併）與國際證券於一九九九年十月七日在證券業務上展開合作，東京三菱銀行與三菱信託銀行，也決定二〇〇一年四月合併，屬於舊財閥系，多以企業團體為服務對象。以上銀行的重組，形成了日本四大金融集團（Big 4），可藉集團內同種業務的整合，降低成本提高效率，並合力開發新商品與服務，提高競爭力。

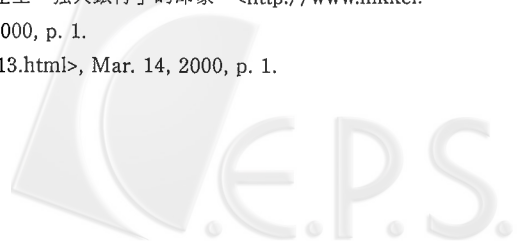
註④ 堀內昭義，前揭書，頁73。

註⑤ <<http://www.asahi.com/paper/business.htm>>, Feb. 25, 2000, p. 1.

註⑥ 三和銀行，總行在大阪市，國內分行達323間。東海銀行，總行在名古屋，國內分行達269間，朝日銀行，總行在東京，國內分行達364間。日本經濟新聞晚刊，2000年3月13日，版1。

註⑦ 新銀行想藉擁有3百年歷史的舊財閥的老字號，使國內外產生「強大銀行」的印象。<<http://www.nikkei.co.jp/sp2/nt29/20000421eimi125121.html>>, Apr. 24, 2000, p. 1.

註⑧ <<http://www.nikkei.co.jp/sp1/nt5/20000313eimi068313.html>>, Mar. 14, 2000, p. 1.



一九九六年實施的「新保險業法」，承認人壽保險與產物保險可以混合經營，同年十月，除了朝日人壽保險，其他的六大人壽保險公司，^⑧都跨足產物保險的業務，但經營並不順利。一九九八年保險費自由化以來，競爭更趨激烈，隨著事業擴大，散布在全國各地的調查據點也得增加；因此為降低成本，產物保險公司也掀起大重整風潮，或經由合併來擴大路線、或藉由合作，將業務分出去的縮小方法等都有。例如：日本人壽與同和火災海上保險公司，將於二〇〇一年春合併。三井海上火災保險與日本火災海上、興亞火災海上保險等三家大產物保險公司也預計在二〇〇一年設立共同控股公司合併經營。^⑨安田人壽則計畫 2000 年秋與外資合併，設立汽車保險販售公司。繼續自由競爭的結果，將來必定也會像銀行一樣，無論購買人壽保險或產物保險，都會朝向綜合性與方便性發展。

一般企業經營銀行的業務，以伊藤洋貨堂（Ito Yokado）與新力公司最領先，金融大改革的重要目的之一，就是要提高顧客的方便性，所以兩公司將合作率先在所屬各地 Seven Eleven 的 9300 個店面設置現金提存款機（ATM），以及提供繳交各種公共帳單費用服務，^⑩準備以電子商品交易搶攻現金服務市場。

新力公司已先試辦運用網路，提供顧客上網訂購該公司產品；接著還要尋求與既存銀行合作，提供網路技術，將資金的流動（capital mobility）與存款等的業務，在網路上交易。而櫻花銀行也計畫與富士通公司、日本人壽保險等公司合作，於二〇〇〇年度成立「日本網路銀行」。瑞穗金融集團（日本興業銀行、第一勸業銀行、富士銀行）也計畫成立網路銀行，正積極招募廠商及業者共同出資，且準備將業務擴充至保險、證券等。東京三菱銀行也在研究網路銀行的可行性。^⑪而住友櫻花銀行已經搶先開始網路專業銀行與即時審查的個人小額貸款業務，且將削減提供法人等金融服務的大規模店面，替換成低成本的在便利商店店面設置現金提存款機（ATM）業務。這樣一來，不但可以提供顧客比較便宜且多樣化的需求，銀行方面也可節省分店與行員的開銷，減低成本；在提高存款利率，降低手續費以及全年無休的方便性利多吸引下，這種網路銀行若能成功，金融服務的方式也將有很大的改變，銀行的龐大店舖網就也可能面臨一場大重整了。當然對於目前既存銀行的衝擊可以想見，他們只好加強比較需要面對面溝通的方式，例如資金運用以及房屋貸款等諮詢上，提高服務品質，來與網路銀行競爭了。

各個都市銀行為了增強競爭力，也擴大對新開發企業投資，例如資訊技術、生物科技、多店頭市場等範圍的企業，以及美國店頭股市上的上市新興企業，企圖擺脫一向透過融資中心的交易，而邁向直接投資具有未來性新開發企業交易的方式。朝日銀行還與加拿大的投資銀行業務合作，投資大證券公司的基金。但要發掘有能力將股票

註^⑧ 六大壽險公司，指日本人壽、第一人壽、住友人壽、明治人壽、安田人壽、三井人壽保險公司。<<http://www.asahi.com/gif/photo/0030304.jpg>>, Mar. 3, 2000, p. 1.

註^⑨ <<http://www.nikkei.co.jp/topic3/tokushu4/cont.html>>, p. 16.

註^⑩ 讀賣新聞，2000 年 1 月 16 日，版 3。

註^⑪ <<http://www.asahi.com/paper/business.htm>>, Mar. 31, 2000, p. 1.



上市的成長企業，也是一件很大的課題。因此，日本興業銀行等五大銀行與橫濱銀行、東京都民銀行等地方銀行、第二地方銀行合作，針對所融資的中小、新興企業的經營資料，成立共同管理與運作公司。^③

日興證券更於二〇〇〇年四月，投入資金 1000 億日圓，新設立戰略投資公司，在與美國 City Group 建立合作關係之後，賣掉收益性低的持股，積極開拓新的投資業務，投資業務事業內容包括：1. 投資有發展潛力的未上市企業，或大企業重整所賣出事業等，同時派遣幹部協助改善經營，以便未來股票上市時獲益。2. 投資購買營收基礎穩定的不動產事業的證券化商品。^④

基於以上各大銀行與保險公司的大規模合併重整，可以給國民帶來方便又有利的投資管道，相對的也可刺激景氣。日本政府也配合於二〇〇〇年三月三十一日提出「推行放寬規定三年計畫」（一九九八～二〇〇〇年度）的修訂版，包括對一九九六年開始的金融大改革作個總結，以及汽車責任險等其他共計 1268 項的改革，其中新增規定項目有 351 項，包括將會降低網路通訊費用的資訊相關產業的推展政策等。為配合金融商品需求的多樣化，在業務範圍的擴大等放寬許多，例如：都市銀行等普通銀行與長期信用銀行的兼營信託業務的全面開放，以及銀行等金融機構投資企業最高 5% 的出資比率規定之修訂，都將在二〇〇〇年度中作成結論。^⑤相信在這些銀行、保險重組之同時，金融品質的提高，也是值得期待的。

肆、由美國金融破產處理經驗看日本的困境

美國在一九八〇年到一九八二年間，曾發生大規模的金融破產事件，即儲蓄貸款協會（S&L, Savings and Loan Association）的破產，^⑥當時的通貨膨脹與利率飆漲，使得該協會疲於應付短期儲金高漲的利率，更無法以二十五年到三十年的長期住宅貸款固定利率來負擔，只好走向破產的命運。美國的金融監督當局最初也是採取「寬延」（Forbearance）的政策，除了放寬會計基準與資本適足率規定，為提高 S&L 的獲利，允許其開始投資新的事業，但卻因 S&L 投資能源開發與不動產事業，而一九八六年之後，市場利率再度攀昇，能源價格低迷，不動產價格也滑落，結果造成第二波更大規模的 S&L 破產。

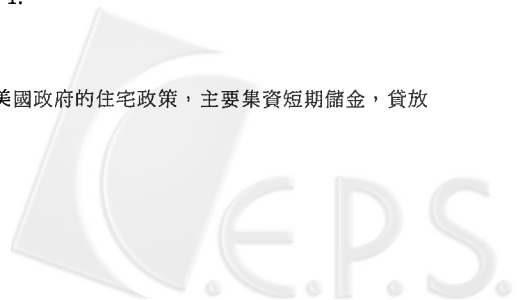
S&L 的儲金保險機構聯邦儲蓄與貸款保險公司（Federal Savings and Loan Insurance Corporation, FSLIC）以救濟合併方式為主，持續給予資金援助。但 S&L 的破產情況太嚴重，使得 FSLIC 的資金枯竭，而陷入債務超過資產的情形。到這個階段，才真正開始採行破產處理政策。一九八九年，制定金融機構改革救濟執行法

註③ <<http://www.yomiuri.co.jp/newsj2/ib07ib04.htm>>, p. 1.

註④ <<http://www.asahi.com/paper/business.html>>, p. 3.

註⑤ 講實新聞，2000年4月1日，版9。

註⑥ S&L係以美國的中小企業等為對象的金融機構，是依循美國政府的住宅政策，主要集資短期儲金，貸放給長期住宅貸款。佐藤章，前揭書，頁289。



(FIRREA, Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act)，來處理S&L的破產事件，因而於同年設立信託整理公司(Resolution Trust corporation, RTC)。⁹⁷ RTC 在使命完成之後的1995年解散，共計花費53兆日圓官方資金，關閉750個S&L，接收的資產回收87%。

S&L相關經營者，1500人被判有罪，其中1000人必須服刑；不實融資的銀行負責人，3700人被判有罪，有2500人必須服刑，賠償金與罰金高達30億美金，破產金融機關接收過來的資產達5500億美金。美國政府為了解決這項問題，雇用了千人以上的律師與會計師，RTC的職員，也由當初的1800人，至九一年底增加到9000人左右。當時的布希總統，還在法案提交國會之前，在記者會上慎重地向全國民眾解說投入官方資金的必要性。

大阪府信用組合室首先參考引進美國金融機構破產的處理方式，比照其設置信託整理公司(RTC)，成立特別整理公司，運用在處理資金量超過1兆日圓的木津信用組合的破產案件，先將其龐大的不良債權轉移到此特別公司，一方面進行債權回收工作，一方面將其證券化，然後賣掉。由於這個處理範例，銀行方面也陸續採用，最先進行的是東京共同銀行改組，成為整理回收銀行。⁹⁸

目前日本最需要的就是像美國這種嚴格的追究經營責任與政府能迅速認真的對應，如果做得到，則日本的金融改革速度必然加倍。但是對經營責任的追究，仍須等待立法，而遙遙無期，目前的情況是長銀試圖追回近十年來卸任董事長的退休金都不太可能，⁹⁹更何況追究責任或判刑。至於政府的對應，則須靠國民的嚴格督促，趕緊脫離密室行政，建立公平公開的金融行政制度，才能提高效率，達到真正的改革成效。

伍、結 論

金融可說是「日本經濟的血脈」，日本在此二十世紀末，遭遇到有史以來最大規模的金融危機，金融機構所負的傷是歷年來最深。卻正遇上政治家嘗試擺脫官僚干政，本身實力又尚未建立之時期，因此面對此一困境，自然無法有長遠周全的計畫。在自民黨與大藏省及民主黨的輾轉折衝下，終於同意以投入官方資金等措施，使金融危機情勢趨於緩和，但距離完全脫離險境，仍有一段距離。據政府公布的最新結算出的不良債權，至一九九九年三月期的結算金額，包括都市銀行與信託銀行等15家大銀行，仍有19兆9137億日圓的不良債權，等待政府協助處理。¹⁰⁰

日本銀行於一九九九年三月採取「零利率」政策以來，等於將存款戶的所得移轉給銀行與企業，苦的是靠利率生活的民眾，莫不引頸盼望景氣回復較明顯後，政府會將政策改變回來。但是可預見的是，提高利率之後，擔心國債利息負擔增加的大藏省

註⁹⁷ 佐藤章，前揭書，頁290。

註⁹⁸ 佐藤章，前揭書，頁288。

註⁹⁹ 岡田康司，前揭書，頁177、178。

註¹⁰⁰ <<http://www.asahi.com/paper/front.html>>, May. 26, 2000, p. 2.



以及擔心經營惡化的產業界，必然會齊聲反對；金融當局應如何面對這些壓力，將是一個很重要的課題。果然在二〇〇〇年一月十七日，日本銀行召開的政策委員會中所決定的金融政策，還是繼續實施「零利率」政策。^⑩

經濟企畫廳在三月的經濟報告中，終於作出「景氣回復」的判斷，雖然透過政府大規模公共事業投資、減稅、日銀的「零利率」政策的支撐下，生產業已逐漸緩慢增加，企業收益也顯現改善的徵兆；但是最主要的因素，還是由於各企業、產業、甚至各大銀行透過合併、合作或讓渡，大量裁員，減低了成本，因此，雖然景氣轉佳，失業率卻是高達4.9%。^⑪這種藉縮減人事費用所得到的盈餘，使國民仍不敢放心提高消費，因為對未來的保障仍然缺乏信心，日本國民的大量存款，由於對銀行缺乏信心，紛紛由銀行轉入郵政存款，少數投資到證券與國債，但大部分還是沒法流通到市面上來刺激景氣更進一步復甦，這就考驗政府如何適當的運用金融資產的能力了。

二十一世紀新的金融經濟，日本試圖以新的思考模式作為價值判斷的基準，建立像歐美各國的金融技術，業務與規範自由化，以金融技術來提高利潤的方式，藉此與歐美競爭。而透過近年來的金融大改革，確實在最近顯示極大的改變，銀行、證券、保險等的業務門檻設限已逐漸打開，外國投資也藉著與日本企業或金融機構的合作與合併，進入日本市場，刺激日本市場加速改變。二〇〇〇年七月將開始運作的金融廳也將依實際情況修訂有關政令，以便朝著使經濟復甦的方向邁進。資訊業與服務業的小規模新興企業，藉著網路相關的資訊科技（Information Technology；簡稱IT）的發展與網路資訊的爆發性普及，也會在日本市場中繼續擴大，推動經濟繼續成長。

但必須注意的是如何徹底斷絕從前的所有行事慣例以及商業文化，例如：官僚接受企業招待及公共工程協議招標等，都需要制訂相關法令來約束，還得拋棄為保護農協等少數團體利益，而不讓其金融機構倒閉的觀念。真正做到針對保護國民的儲蓄，增進個人家計的利益，不再浪費國民的血汗稅金，拿去填補各金融機構的虧空。更要有決心確立銀行與金融機構的經營規範，以及提高對銀行與金融業的監督能力；以市場競爭的壓力，確保金融系統的效率性，讓不能經營的銀行等金融機構結束，避免繼續腐蝕日本的金融結構。這就必須要有具果斷力且明智的首相，發揮堅決不妥協的魄力，先訂好目標，並確實掌握恢復景氣的政策手段與時機，才能從根本改革起，而不被傳統慣例所拖累，且要避免在各方利害衝突無法妥協下，延宕改革，否則又讓問題繼續存在，且讓人民繼續失望。

* * *

（收件：89年4月27日，修正：89年7月11日，接受：89年7月13日）

註^⑩ <<http://www.asahi.com/paper/business.htm>>, Jan. 18, 2000, p. 3.

註^⑪ <<http://www.asahi.com/paper/business.htm>>, Apr. 1, 2000, p. 1.



An Anatomy of Japan's Financial Reform

Cho-mei Chen

Abstract

Japan has been experiencing economic recession for almost ten years. Why could this happen to Japan, a country which has always taken pride in its economic achievements? The focus of this article is on Japan's financial reform, a top priority in the country's attempt to solve its economic problems. The background, course, and direction of Japan's financial reform as well as the hindrance to the restructuring efforts are analyzed in order to provide some helpful hints for the financial reforms of Taiwan.

Keywords: negotiable certificate of deposit (CD); housing-loan corporations; early correction measures; Nippon Credit Bank; Saving and Loan Association (S&L); forbearance policy; information technology (IT)

