

民進黨首次執政下的金融改革：回顧與展望

胡勝正（行政院金管會前主委、行政院經建會前主委）
盧俊偉（台灣經濟研究院副研究員）

摘要

民進黨首次執政的成就，在金融方面，除了積極打銷呆帳的治標作為之外，更重要的是，重建了我國的金融安全網，從根本杜絕鉅額金融呆帳問題的死灰復燃；此一改革作為，在台灣的金融發展進程中具有其正面的歷史定位。

整體而言，過去在民進黨首次執政期間，在一連串金融興利政策的持續發酵下，金融業的競爭力已大幅提升。金融業在銀行健全度、市場國際化程度、股市效率、企業貸款容易度、保險效率與發展、公司治理等各項競爭力指標方面，獲得明顯的進步。包括：本國銀行平均逾放比率大幅下降，備抵呆帳占逾期放款的覆蓋率大幅提升；外資持股占台股市值比重超過三成；台股市值倍增成長；設立興櫃股票市場，協助新興中小企業籌資；銀行對中小企業放款餘額佔全體企業放款餘額之比率突破四成；保險密度（每人平均保費支出）和保險滲透度（保費收入對 GDP 之比率）大幅提升；建置「公開資訊觀測站」，將上市櫃資訊公開透明化；引進獨立董事、審計委員會制度，強化公司治理。

但改革仍有未竟之功，金融家數過多的老問題仍未解決。金融整併之所以不如預期，主要是由於金融改革淪為當時政治惡鬥的犧牲品，導致金融整併和推動公股金融機構民營化的困難。當初對二次金改的過度污名化作為，反而變成現在政府的金改魔咒，導致後續推動金改的困難。

污名化的作為還包括批評過去民進黨首次執政是鎖國。在金融方面，事實上，在民進黨首次執政的 2006 年～2007 年之間，外資對台投資突破百億美元，即是因為政府開放外資對台灣金融機構的直接與股權投資；另外，銀行業赴中國大陸投資也是過去民進黨執政時首度開放的。事實上，金融問題不在開放或不開放，而是在風險控管機制是否健全！唯有做好風險控管機制，才能享受開放的好處而避免其可能產生的負面效應。

回顧過去，展望未來，在兩岸金融日益密切往來的趨勢下，面對經營和資產規模遠比台灣金融業龐大的中國金融業的市場競爭，政府必須儘快找到台灣金融產業的發展定位，調整相關不合理的法規管制，推動金融市場整併，並且促使金融業積極支持國內投資，同時注意問題保險機構退場的處理。

大綱

壹、前言：政策理念與執政之初的金融情勢

- 一、民進黨執政前的金融政策理念
- 二、執政之初的金融情勢

貳、改革的主軸與推動成果

- 一、金融除弊與秩序重建
 - (一) 基層金融問題的整頓與成果
 - (二) 打銷金融呆帳
 - (三) 重建金融安全網
- 二、金融興利
 - (一) 政策脈絡：從「區域金融服務中心」到「金融市場套案」
 - (二) 金融興利的成果與評價

參、重大爭議的釐清：二次金改與鎖國

- 一、二次金改的污名化與廓清
 - (一) 關於「限時、限量」的污名化
 - (二) 關於「二次金改與貪腐畫上等號」的污名化
- 二、鎖國的污名化與廓清

肆、結論：回顧過去·展望未來

壹、前言：政策理念與執政之初的金融情勢

一、民進黨執政前的金融政策理念

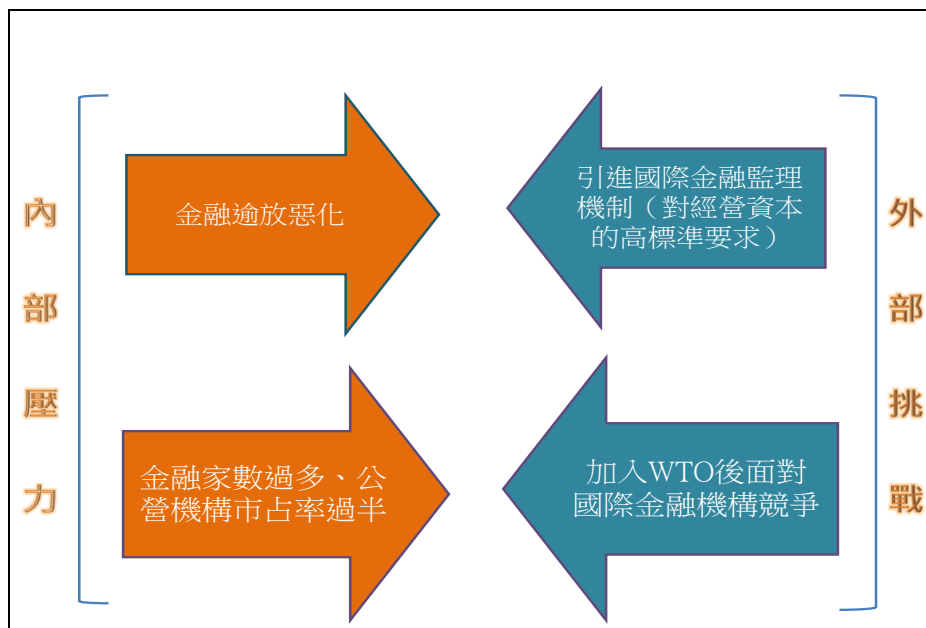
民進黨執政之前的金融政策主張，大抵反映在陳前總統第一任總統競選期間所提出的競選白皮書中；白皮書提出「改革金融監理安全機制，建立公平、安全的金融環境」的目標，以及多項金融政策主張。本文因篇幅有限，在此不一一列出主張，僅擇要略舉如下：(1) 落實金檢權責一元化，建立一個超然獨立的金融監理機構；(2) 金融機構的設立與退出應依市場機能運作，而非政府的干預；(3) 放寬國際金融機構來台灣設立各種類型分支機構的限制；(4) 基層金融機構與一般金融機構的管理標準應該相同，政府並應明示改制與退出機制；(5) 農會信用部繼續辦理存款，但不直接辦理放款，對於所收之存款全部轉存政府指定的農業銀行；(6) 儘速訂定投資人保護法，保障投資人的基本權益；(7) 對於在證券市場涉及操縱價格、內線交易等情事，應採重罰主義與罪刑比例化原則。

從上述略舉的數項主張中可以發現，民進黨執政之前對金融政策的理念，大抵側重「防弊」層面，對於金融市場的發展則主張減少政府干預並尊重市場機制。

二、執政之初的金融情勢

2000 年民進黨執政之初，正值台灣金融發展的關鍵時期。當時政府面對的國內整體金融情勢，不僅要處理一九九〇年代後期以來接連爆發的金融超貸弊案和不斷攀升的金融呆帳，同時也要面對加入 WTO 後必須向外市場開放，以及金融監理制度也必須跟國際接軌等內外情勢的挑戰。國內金融機構也面臨了內外多重的經營壓力，即被迫在經營體質不佳(逾放不斷攀升)、金融家數過多(趨向惡性競爭)、金融市場缺乏經營效率(公營金融機構市占率過半)等情況下，不僅要面對國際金融機構進入市場後的競爭壓力，同時還要面臨引進國際金融監理制度後對經營資本的高標準要求。

圖 1、21 世紀初本國銀行面臨的壓力與挑戰



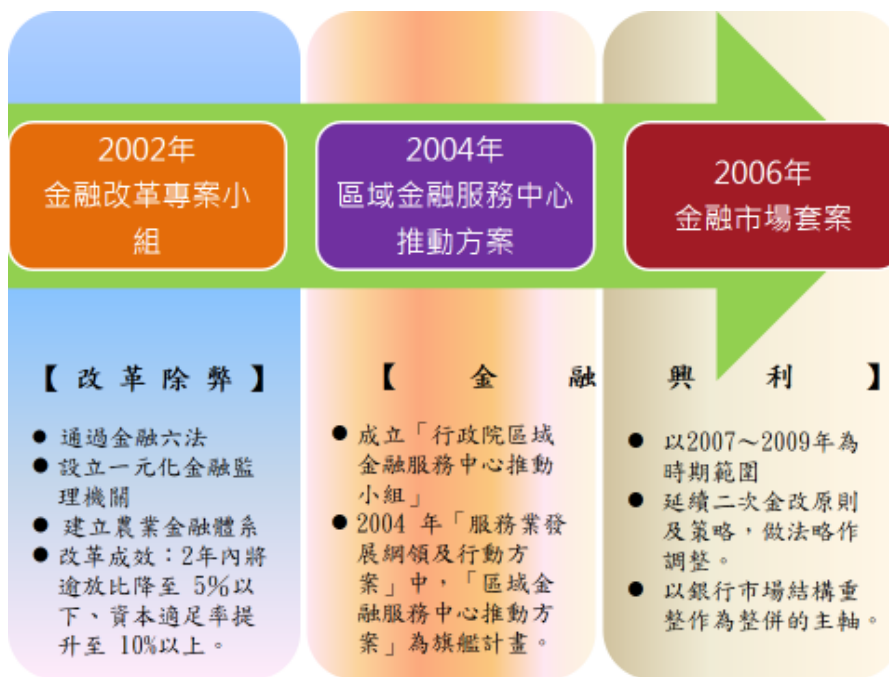
因此，雖然金融市場包含銀行、保險、資本市場等，且各有其問題待解決，但以情勢嚴峻程度而言，銀行的逾放問題讓銀行放款意願降低，使社會產生信用緊縮的疑慮，而迫使政府不得不優先處理此一燃眉問題。2000 年經濟學人雜誌《The Economist》即提出警告，台灣在 2001 年春節前可能爆發本土型金融風暴。

金融呆帳問題的產生主要反映市場發展和政府監理層面的缺陷。首先在金融市場方面，由於一九九〇年初政府金融政策失當，在金融業務及產品項目仍屬高度管制而尚未多元化之際，政府即大幅開放過多的金融機構申設，造成市場供過於求、金融機構過度競爭（over banking）的問題。國內公民營銀行家數（不含基層農漁會與信用合作社）由 1990 年的 24 家快速增加至 2002 年的 52 家，總行及分行家數由 1990 年的 3,955 家增加到 2002 年年底的 6,310 家；銀行家數過多、規模太小等問題可謂相當嚴重。其次，在政府金融監理方面也發生失靈的問題；在民進黨執政之前，我國的金融監理機制包括財政部、中央銀行，以及由財政部及中央銀行共同出資成立的存款保險公司來負責，但是這種金融監理「多頭馬車」的情況，往往造成權責不清的監理漏洞；過去一九九〇年代金融弊案的爆發及鉅額金融呆帳的發生，即突顯了金融監理失靈的問題。

貳、改革的主軸與推動成果

2000～2008 年執政時期的金融改革重點可分為兩大階段，第一階段是 2000～2004 年的「金融除弊」，第二階段是 2004～2008 年的「金融興利」。而第二階段又可區分為 2004～2006 年的「區域金融服務中心計畫」時期，以及延續「區域金融服務中心計畫」的金融市場套案」時期。

圖 2、民進黨首次執政時期重要金融改革推動工作



一、金融除弊與秩序重建

(一) 基層金融問題的整頓與成果

2000 年總統大選時，民進黨以「掃除黑金」做為重點訴求；執政之後，即率先發動對基層金融嚴重逾放的整頓。2001 年 6 月金融六法¹ 通過立法，政府隨即展開兩波基層金融整頓，包括 2001 年 8 月接管 36 家淨值呈負數的問題基層金融機構，² 以及 2002 年 7 月由中央存保接管 7 家農會信用部。³ 同時也推出多項措

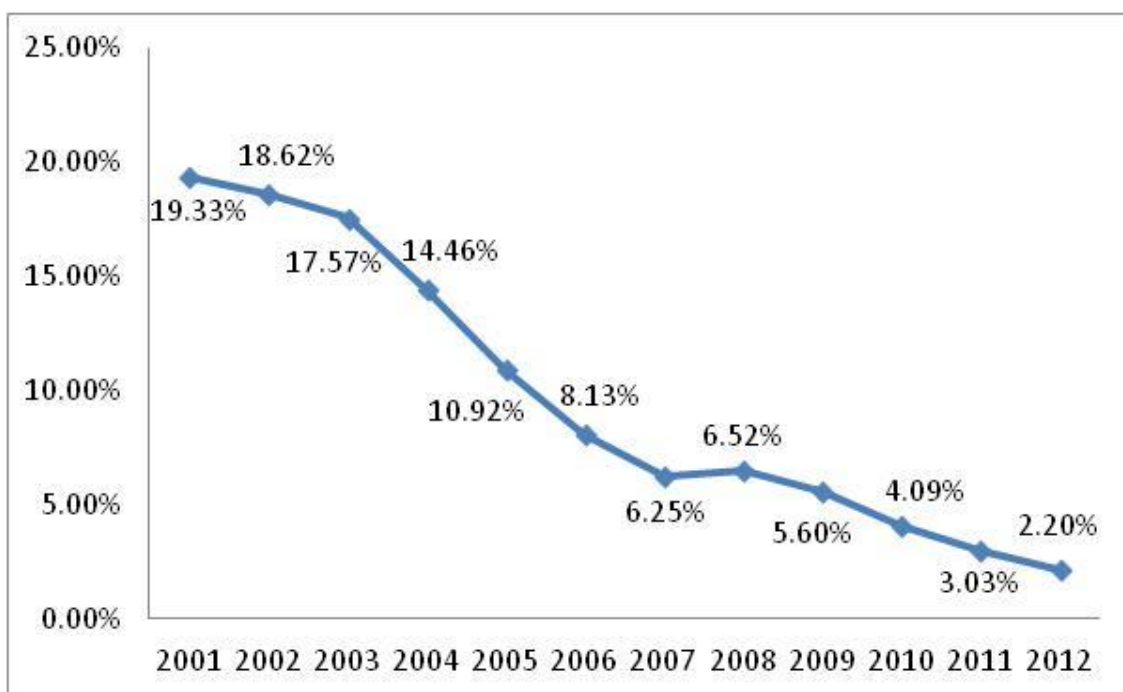
¹ 包括「金融重建基金設置及管理條例」、「存款保險條例部分條文修正」、「營業稅法部分條文修正」、「金融控股公司法」、「票券金融管理法」、「保險法部分條文修正」。

² 36 家問題基層金融機構包括 27 家農會信用部，2 家漁會信用部，7 家信用合作社。

³ 包括台中縣神岡鄉農會、彰化縣彰化市農會與福興鄉農會、雲林縣林內鄉農會、台南縣南化鄉農會、高雄縣大樹鄉農會、及屏東縣潮州鎮農會共七家農會信用部。

施，包括（略舉）：運用金融重建基金處理喪失支付能力或財務顯著惡化的基層金融機構、輔導信用合作社合併或改制為銀行、推動「農業金融法」立法等。整頓基層金融的執行過程，雖然產生一些波折及爭議⁴，但最後仍達成整頓基層金融目標，不僅在 2001～2006 年期間順利使 47 家經營不善的基層金融機構退出市場，⁵ 同時更大幅降低基層金融的逾放，使農漁會信用部整體逾放比自 2001 年底高峰的 19.33% 下降至 2007 年底的 6.25% (圖 3)，信用合作社逾放比則自 2001 年底的 11.66% 下降至 2007 年底的 1.29% (圖 4)，成功解決國人詬病多年的基層金融問題。

圖 3、我國農漁會信用部逾放比率 (2001～2012)



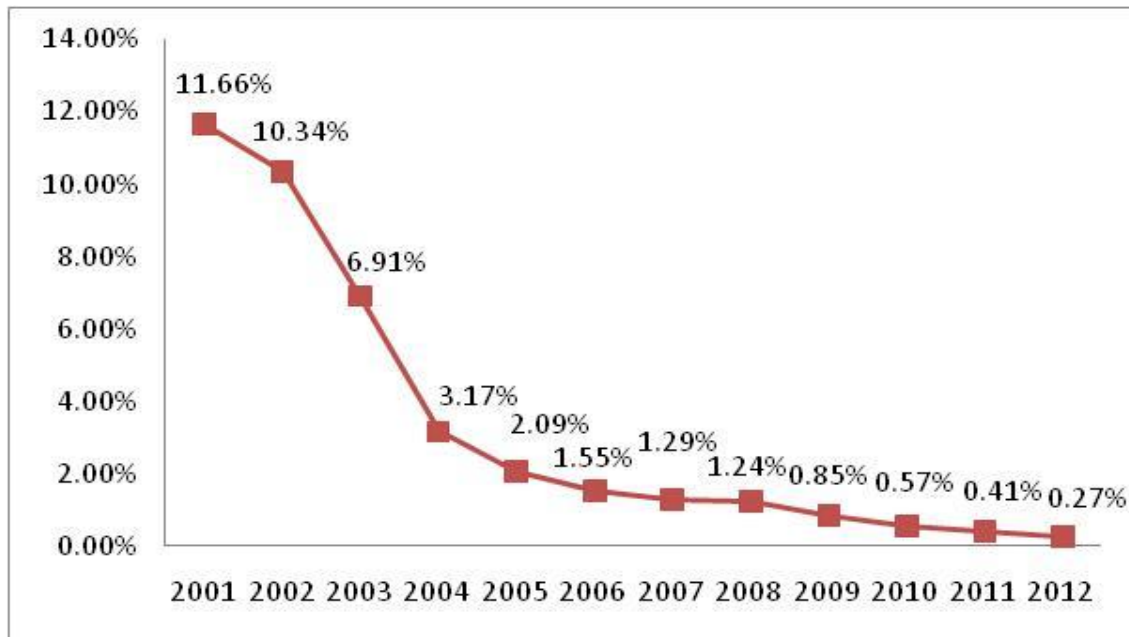
註：逾放比率為各年年底數據。2007 年底(含)之前的資料為狹義逾放比，2008 年底之後則改採廣義逾放比。

資料來源：農業委員會農業金融局。

⁴ 包括引發農漁民北上遊行抗爭，造成農委會主委、財政部長兩位首長辭職，政府則隨後召開全國農業金融會議以弭平爭議。

⁵ 包括 2001 年 36 家 (含 29 家農、漁會信用部及 7 家信用合作社)，2002 年 8 家 (7 家農會信用部及 1 家信用合作社)、2004 年 1 家 (信用合作社)、2005 年 1 家 (農會信用部) 及 2006 年 1 家 (農會信用部)。

圖 4、我國信用合作社逾放比率（2001~2012）



註：逾放比率為各年年底數據。2005 年 7 月起，除農漁會信用部外，其他金融機構逾期放款之計算改採用國際通用之廣義逾放標準。

資料來源：行政院金融監督管理委員會銀行局。

（二）打銷金融呆帳

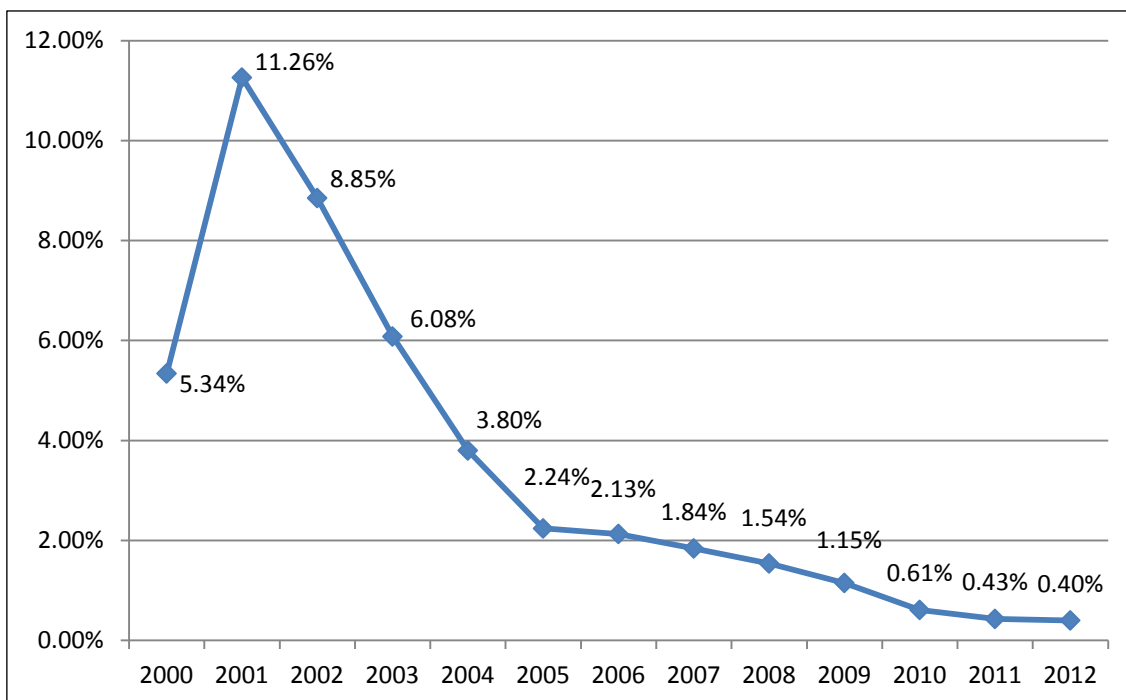
繼發動基層金融整頓行動之後，政府隨後將 2001 年訂為「金融改革元年」；2002 年行政院將金融改革納入「挑戰 2008-國家發展重點計畫」的三大改革項目之一，並組成金融改革專案小組⁶，啟動金融改革（外界簡稱為「一次金改」）。一次金改的對象雖然包含銀行、保險及資本市場，但主要的重點仍在於銀行部門的改革。當時政府提出「258 金融改革計劃」：《行政院金融重建基金設置及管理條例》修法完成後 2 年內，整體金融機構的逾放比率降至 5% 以下，資本適足率維持 8% 以上之國際標準。

為了加速打銷銀行呆帳和改善金融機構體質，當時擬訂了四項改革策略，包括「建構有效處理銀行逾期放款機制」、「加速處理問題金融機構」、「營造銀行有利經營環境」、「強化金融監督管理」，重要具體措施則包括（略舉）：擴大金融重建基金規模與用途收購金融機構不良債權、改進擔保品拍賣制度及公司重整及破產機制、加速處理淨值為負的金融機構並使其退出市場、強化銀行資本適足率不足的立即糾正措施等。

⁶ 下設「銀行」、「保險」、「資本市場」、「基層金融」及「金融犯罪查緝」五個工作小組。

在一連串積極打銷呆帳的政策努力之後，政府提出「258」金融改革目標順利達成。本國銀行的逾放比率⁷ 從 2001 年的 11.26%，一路逐年下降，至 2007 年底時僅剩 1.84%（圖 5）。金融機構體質的轉好，也讓我國銀行業得以安然度過 2008 年年末爆發的全球金融危機衝擊。

圖 5、本國銀行（廣義）逾放比率（2000~2012 年）



註：逾放比率為各年年底數據。

資料來源：中央銀行。

不僅如此，我們清理金融壞帳和問題金融機構的成本，也遠低於韓國。1999 年至 2008 年 2 月底，政府用降低營業稅率和存款準備率的成本（2,341 億元），累計共打銷呆帳 2.02 兆元，也就是處理成本的 8.64 倍。原本當初民進黨政府預定處理問題金融機構的成本上限為 2,500 億元，但截至 2010 年 4 月 30 日為止，僅僅共賠付 2,070 億元，較當初預估的成本節省了 400 多億元。以 2008 年台灣整體 GDP 12 兆 6,985 億元來計算，處理成本大約占 GDP 的 1.63%；而相對地，韓國在處理 1997 年亞洲金融風暴所產生的金融壞帳，其金融重建基金佔 GDP 的比例超過 20%。

⁷ 狹義逾放比 = 逾期放款 ÷ 總放款

廣義逾放比 = (逾期放款 + 應予觀察放款) ÷ 總放款。

2001 年之狹義逾放比為 7.48%，廣義逾放比則為 11.26%。

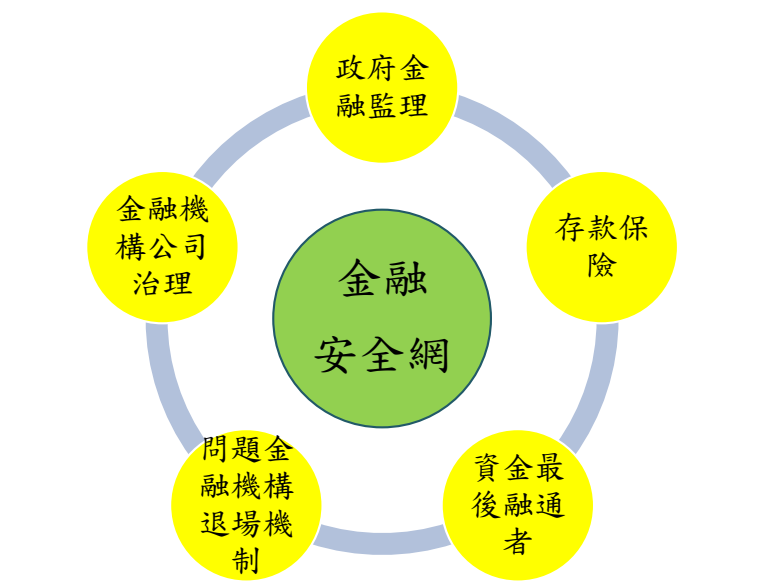
換言之，民進黨政府用了較低的成本，解決了棘手的金融壞帳問題，使台灣經濟不致陷入信用緊縮的惡性循環，這方面的成就和當初相關人士的努力是值得肯定的。

（三）重建金融安全網

過去鉅額金融呆帳的發生，主要是由於銀行不當的放款及政府金融監理機制的失靈；因此，要從根本杜絕金融呆帳問題死灰復燃，打銷呆帳之外，更必須從重建金融安全網著手。民進黨過去首次執政在重建金融安全網的努力和作為，是其最大的改革成就之一，在台灣的金融發展進程中具有其正面的歷史貢獻。

一國的金融安全網通常是由金融監理、資金的最後融通者與存款保險三者架構成三大支柱。⁸ 不過若是從事前防範、事後因應善後的流程來看，一個完整金融安全網的建構涉及金融機構本身的公司治理及內控、政府的金融監理、存款保險、資金最後融通者、金融機構退場等五大機制。

圖 6、金融安全網的五大構面



⁸ 有關金融安全網之意涵，國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）認為金融安全網係由存款保險機制、審慎的金融監理及最後融通者機制所構成；國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）認為典型之金融安全網應包括最後融通者、安全之支付清算系統、審慎的金融監理及存款保險制度；另國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）則認為金融安全網包括存款保險制度、最後融通者之功能、弱質金融機構退出市場機制。參見蔡進財（2005）〈我國金融安全網建構之歷程與挑戰〉，《建華金融季刊》，28: 25-54。

有鑑於過去金融監理機制的失靈，2000 年民進黨執政之後，在積極打銷壞帳、處理問題金融機構的同時，也強化政府金融監理功能，提高金融機構的公司治理標準等，以重建金融秩序和金融安全網。重點工作包括：

1. **強化金融機構內部控制及公司治理機制**：包括參考國外經驗，於 2006 年 1 月 11 日修正《證券交易法》，引進獨立董事制度、審計委員會制度，加強金融機構和所有上市櫃公司本身的公司治理機制。
2. **成立一元化的金融監理機制**：如前所述，過去我國的金融監理機制是呈現「多頭馬車」的情況，後來為了因應金控成立，避免保險、證券、金融等監理制度可能產生疊床架屋問題，同時參考了先進國家金融監理一元化的改革趨勢，於 2003 年通過《行政院金融監督管理委員會組織法》，並於 2004 年 7 月 1 日設立「行政院金融監督管理委員會」（簡稱金管會），正式將我國金融監理機制一元化。
3. **強化金融監理功能**：包括（1）落實第二代巴賽爾金融監理協定（Basel II Accord），金融監理制度與國際接軌，引進資本適足率、立即糾正措施（Prompt Corrective Action，簡稱 PCA）等制度；（2）強化集團監理，建立包括集團主要公司與控制股東財務揭露與監理等制度。
4. **建立金融機構退場機制**：民進黨執政在處理金融問題上，與前任政府最大的不同是，建立了一套問題金融機構的退場機制，將市場的遊戲規則予以明確化，打破過去多年來「銀行、保險不能倒」的神話。
 - (1) 在銀行機構方面，除了成立金融重建基金（RTC）和鼓勵成立民間資產管理公司（Asset Management Company, AMC）等問題金融處理機制之外，民進黨執政時也推動修法以明確接管「僵屍金融機構」⁹的法源。上述 RTC 和 AMC 等機制主要是針對已發生的嚴重逾放或淨值已出現負值的問題金融機構，但是對於淨值接近零、但財務狀況明顯惡化的「僵屍銀行」，則需要另一套處理機制。過去中興銀行被接管的時候，它的資產淨值雖然已接近零，但還是正的，也就是此所稱的「僵屍銀行」。後來為了配合大法官第 488、489 號釋憲，要求主管機關在接管以前，必須給股東足夠的時間去增資，因此後來政府研擬增訂《銀行法》第 44-1、44-2 條，主管機關可針對資本適足率低於 8% 以下者實行立即糾正措施，要求該金融

⁹ 僵屍銀行是指該金融機構雖然淨值為正但接近零，或者資本適足率接近 8% 而瀕臨 8% 以下，甚至有些是實際上已破產但仍在運作的金融機構。

機構增資；低於 2% 者，主管機關可派員逕行監管。雖然該法通過修訂是在政黨輪替後的 2008 年底，但民進黨政府在此推動過程中扮演了重要角色。

- (2) 在保險機構方面，金管會於 2005 年首度啟動保險業退場機制，接管國華產險並命其停業清理，其後受限於資金不足，而難以對問題保險機構進行大規模整頓，因此國華產險也成為民進黨執政期間唯一一家遭接管的保險機構。因制度因素限制政府對問題保險機構的處理，故民進黨執政期間後期也針對保險機構退場機制進行「配套制度建立」工程，包括 2008 年 1 月金管會發布「財團法人保險安定基金組織及管理辦法」，取代舊法，正式明訂保險安定基金為專責處理問題保險機構退場的機制，並合併財產保險安定基金、人身保險安定基金而設立之。不過遺憾的是，由於執政時間受限，對於保險業仍未能建立如銀行業端的健全退場機制。

二、金融興利

(一) 政策脈絡：從「區域金融服務中心」到「金融市場套案」

在一次金改做出成效之後，為了提昇台灣金融市場的國際競爭力，2004 年由經建會、金管會共同成立金融服務發展小組，主導研擬下一階段多項金融改革對策及目標。在歷經十八次會議的討論之後，研擬出「區域金融服務中心」的政策方案（一般簡稱其為「二次金改」）。

二次金改的目標包括：

1. 2005 年底 3 家金融機構市場占有率達 10% 以上，公股金融機構至少減為 6 家。
2. 2006 年底前促外資經營一家金融機構或在國外上市，14 家金融控股公司減半。
3. 金融服務業產值占 GDP 比重由 11.5% 提高至 13%。
4. 金融領域中，有 1~3 家成為區域具代表性之金融機構。
5. 外資持有股票占總市值比重由 18.8% 提高至 25%。
6. 國際企業及機構來台籌資金額倍增。
7. 資產證券化發行量成長 4 倍。
8. 整體金融機構資產總額成長 30% 以上。

上述三至八項以 2003 年為基期，預期至 2008 年達成目標；八項中的第一、二、四、八項是有關間接金融的發展，而第五、六、七項則是針對直接金融的發

展，第三項是訂出金融產業發展的整體目標。在定位台灣金融產業的發展目標為「區域金融服務中心」之下，二次金改採取的主要策略包括：健全總體金融環境¹⁰、推動區域籌資中心¹¹、推動資產管理業務¹²、發展多樣化金融服務¹³、強化金融市場體質¹⁴ 等五大策略。

該方案後來經陳前總統於 2004 年 10 月總統經濟顧問小組會議中，摘錄其中幾項政策要點後，對外宣布啟動第二階段的金融改革工作。後來因引發「限時限量」整併等的一些社會疑慮，故而在 2006 年又提出了「金融市場套案計畫」，以 2007~2009 年為時期範圍，分別設定「銀行市場結構重整、發展固定收益商品市場、推動保障型及年金保險商品、發展國際債券市場、加速金融業國際化、提高股票市場法人投資比重、增加優良企業上市（櫃）、建立具有國際競爭力的金融產業賦稅環境」等八大層面的政策目標。金融市場套案計畫並未改變二次金改的原則及策略，而只是對引發社會關注的「限時、限量整併」政策作是當處理；金融市場套案計畫的特色是以銀行市場結構的重整作為整併的主軸，並以公股管理及釋股政策的透明化，加上強化金融監理的配套措施，接續推動銀行市場結構的重整。¹⁵

（二）金融興利的成果與評價

評價金融發展有許多指標，本文受限於篇幅，僅擇要就幾項總體指標來檢視與討論。整體而言，過去在民進黨首次執政期間，在一連串金融興利政策的持續

¹⁰（略舉）例如：採取「財務從嚴、業務從寬」的監理作為、研訂跨業別的「金融服務業法」、金融業務或商品之開放採負面表列方式、建立與國際接軌的金融租稅環、排除國際金融人才引入的法規障礙等。（參見《區域金融服務中心推動方案(核定本)》）

¹¹（略舉）例如：循序擴大兩岸金融業務往來、國際金融業務分行（OBU）扮演區域籌資中心之功能、吸引國際金融保險集團來台、發展保險業成為亞洲區域保險集團、強化股票市場、擴大債券市場、建立有價證券私募之交易平台等。（參見《區域金融服務中心推動方案(核定本)》）

¹²（略舉）例如：研議保險業管理自有基金(Internal Fund)、擴大證券期貨相關事業相互兼營、開放境外基金之相關業務、擴大期貨經理事業之業務範疇及評估開放期貨信託事業、推動退休基金管理相關業務、研議制訂《資產管理法》、研議建立貨幣市場各種商品之經紀商、擴大票券發行市場規模等。（參見《區域金融服務中心推動方案(核定本)》）

¹³（略舉）例如：發展投資銀行、推動證券化市場、鼓勵保險商品發展與創新、建置「股東會委託書平台」、擴大換匯市場、研議建立 91 天期國庫券利率期貨、進行結算機構之整併及其結算之款項集中清算、放寬證券公司與票券公司從事衍生性金融商品規定等。（參見《區域金融服務中心推動方案(核定本)》）

¹⁴（略舉）例如：強化金控及銀行風險管理制度、加速推動金融機構整併、修法納入過立即糾正措施、建立保險業退場機制及預防清償危機之預警機制、建置完善之保險資料庫、強化證券商及期貨商風險管理制度及資本適足規範、研議適度規範附條件交易市場、結構型（structured）金融商品之風險控管等。（參見《區域金融服務中心推動方案(核定本)》）

¹⁵ 行政院金融監督管理委員會、財政部，2006，《「金融市場套案計畫」說帖》。

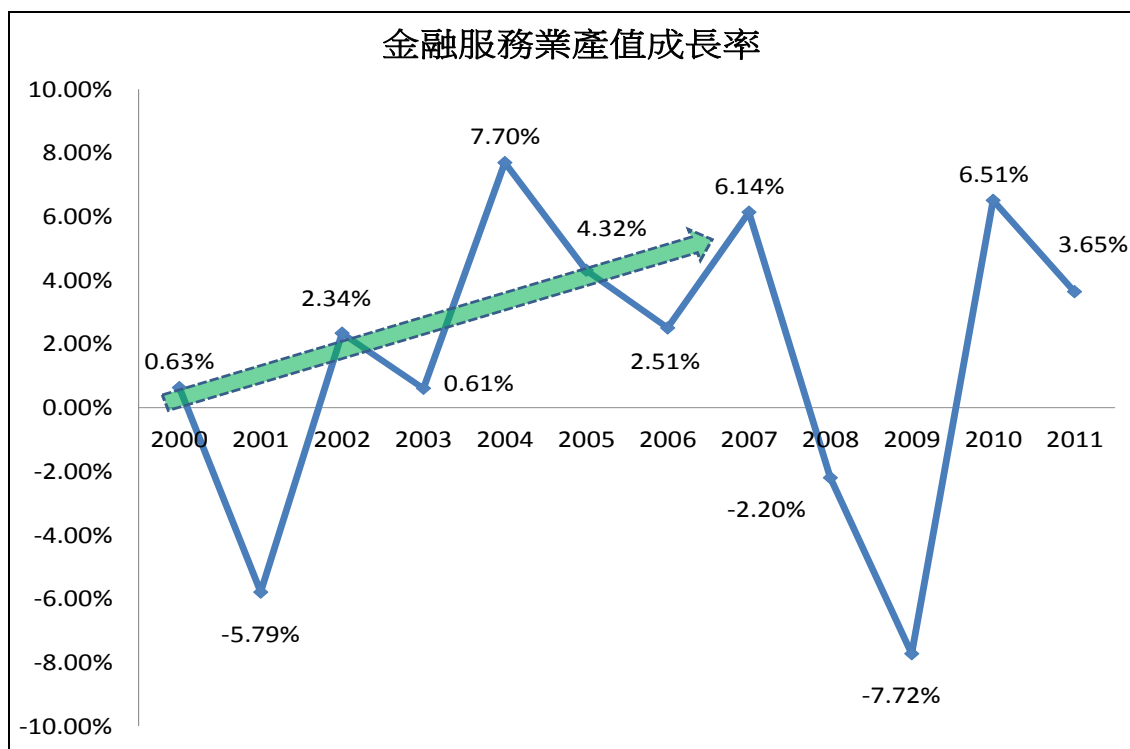
發酵下，金融業的競爭力大幅提升。金融業在銀行健全度、金融市場國際化程度、股市效率、企業貸款容易度、保險效率及發展、公司治理等各項競爭力指標方面，獲得明顯進步（表 1）。

表 1、民進黨執政期間的金融競爭力表現

指標	成就
銀行健全度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本國銀行平均逾放比率大幅下降（已於前述）。 1. 備抵呆帳占逾期放款的覆蓋率由 2004 年 6 月的 24.53% 增加至 2008 年 5 月的 68.03%，銀行承受呆帳的能力大幅提升。
金融市場國際化程度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 外資持股市值，自 2000 年的 1.42 兆，增加至 2007 年底的 7.28 兆。 2. 外資成交金額，自 2000 年的 2.43 兆，增加至 2007 年底的 13.85 兆。 3. 外資持股占台股市值比重，自 2000 年的 15.34%，成長至 2008 年 4 月的 31.1%，超過三成。 4. 外資交易比重，自 2000 年的 3.46%，提升至 2007 年底的 16.53%。
股市效率	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台股市值由 2004 年 7 月的 11.7 兆元增至 2008 年 4 月的 22.6 兆元，市值幾近倍增。 2. 配合發展知識經濟所需的新且多元的籌資管道，在 2002 年設立了興櫃股票市場，引導國內儲蓄資金向新興中小企業投資。例如 IC 設計等技術服務業，以及遊戲軟體業等新興產業的崛起，就是受益於興櫃市場的創立。
企業貸款容易度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 銀行對中小企業放款餘額佔全體企業放款餘額之比率，自 2004 年的 37.31% 提升至 2007 年的 41.4%，期間增加 7,525.48 億元的放款。
保險效率及發展	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保險密度（每人平均保費支出）：由 2001 年的 36,585 元增至 2007 年的 86,579 元。 2. 保險滲透度（保費收入對 GDP 之比率）：由 2001 年的 8.31% 成長至 2007 年的 15.40%。 3. 人壽保險及年金保險投保率（有效契約件數對人口數之比率）：從 2001 年的 135.4% 提升至 2007 年的 196.03%。 4. 人壽保險及年金保險普及率（人壽保險及年金保險額佔國民所得之比率）：從 2001 年的 259.64% 提升至 2007 年的 315.09%，國民的總保障金額首次突破國民所得的 3 倍。
強化公司治理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2002 年 8 月建置「公開資訊觀測站」，將所有上市櫃公司之相關資訊公開透明化。 2. 2006 年 1 月 11 日修正《證券交易法》，引進獨立董事制度、審計委員會制度。

而就整體金融服務業發展來看，金融服務業整體產值（實質生產毛額或附加價值）成長率自 2000~2007 年呈現上升的趨勢，顯示在民進黨首次執政期間，金融服務業是穩定成長的。

圖 7、台灣金融服務業產值成長趨勢（2000~2011 年）



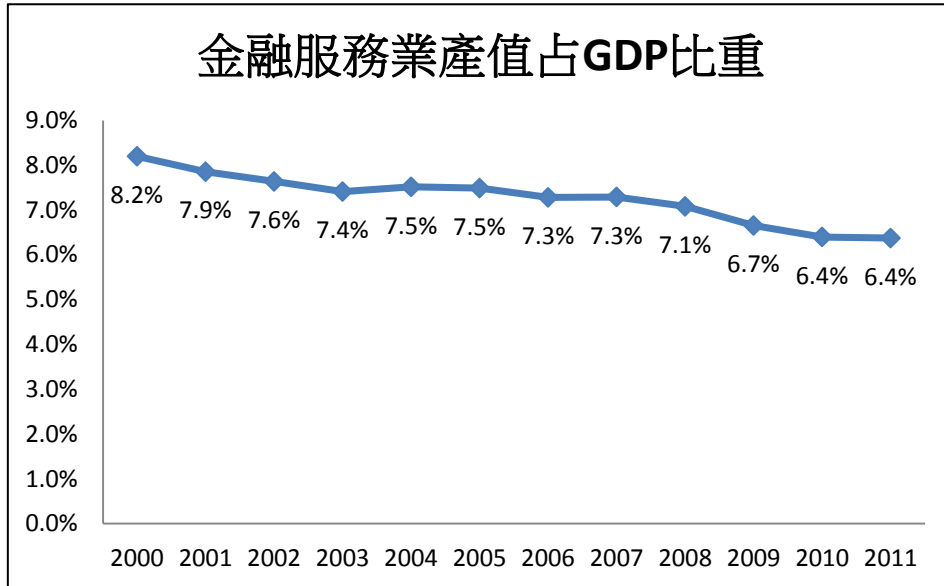
資料來源：行政院主計總處。

不過，由於製造業的成長更為快速，除 2001 年外，其成長率均超過金融服務業，2000~2008 年金融服務業¹⁶ 的產值占國內生產毛額（GDP）比重呈現逐年下滑的趨勢，2011 年進一步下降至 6.4%，創 1989 年以來新低。此一趨勢顯示，在民進黨首次執政任內，雖然金融服務業產值表現仍持續成長，但相較於全經濟活動，金融市場的效率仍有待提升。若進一步就金融中介業（含銀行、信用合作社、農漁會信用部、郵政儲金匯兌業）、保險業、證券期貨及其他金融業等金融服務業三大次行業來看，金融中介業與保險業產值占 GDP 的比重，大抵和前述整體金融服務業的情況相似，即呈現逐年下降的趨勢，只有證券期貨及其他金融業，即直接金融的部分，產值占 GDP 比重是上升的。

¹⁶ 以行政院主計總處的國民所得統計項目是指「金融及保險業」，該項下包含「金融中介業」、「保險業」、「證券期貨及其他金融業」三項。

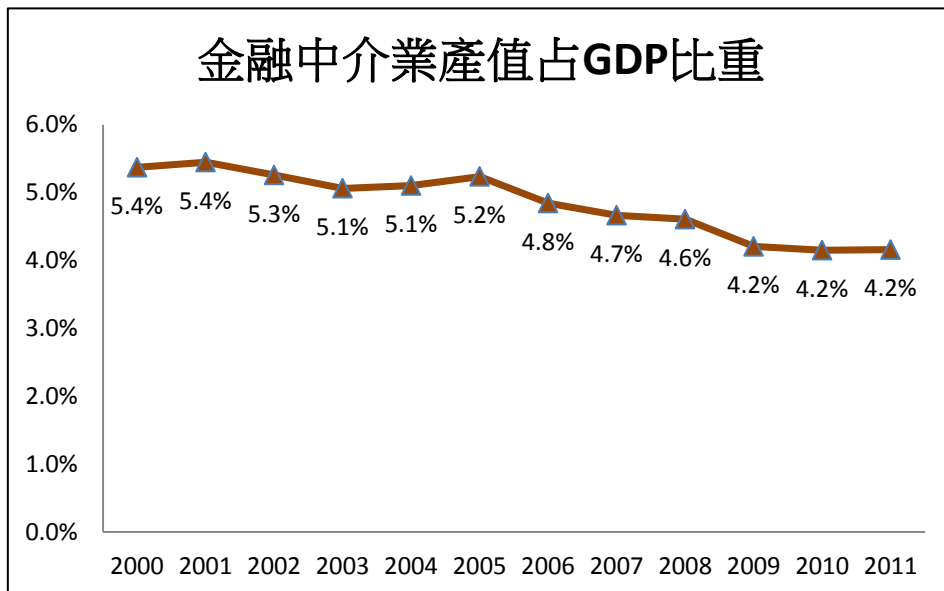
圖(組)8、金融服務業及相關行業之產值占 GDP 比重（2000～2011 年）

圖 8-1



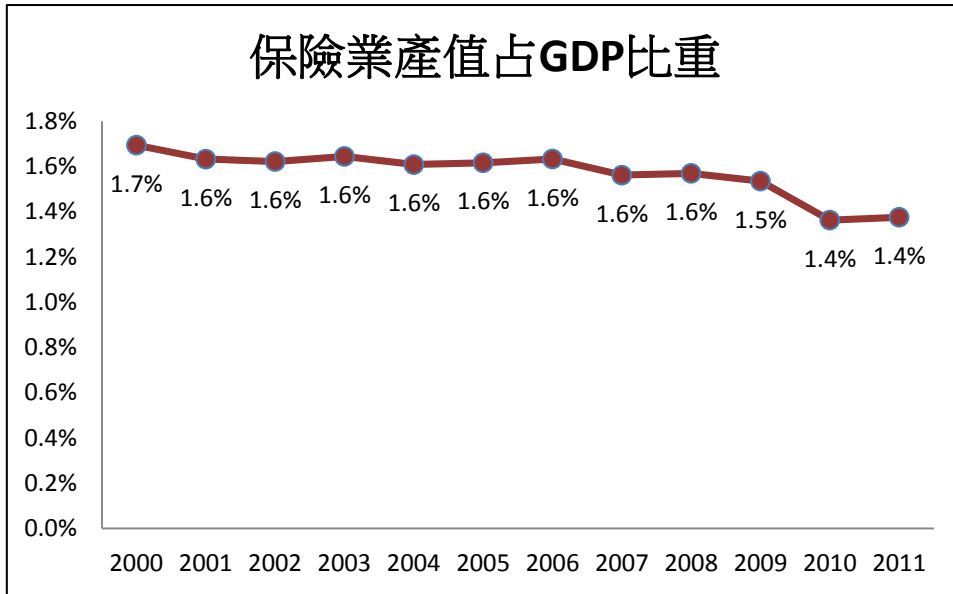
資料來源：行政院主計總處。

圖 8-2



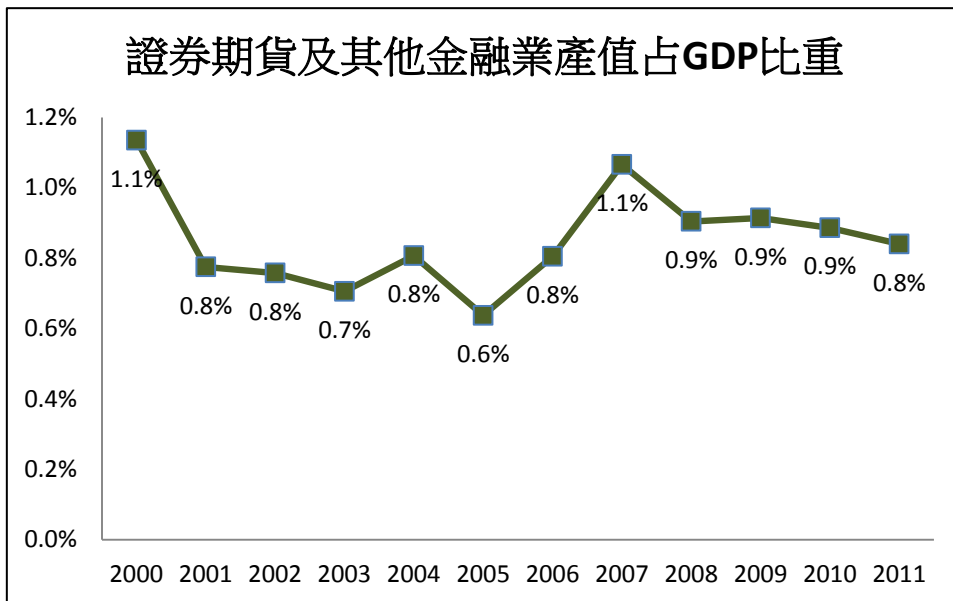
資料來源：行政院主計總處。

圖 8-3



資料來源：行政院主計總處。

圖 8-4



資料來源：行政院主計總處。

由於金融中介業產值占整體金融服務業比重超過六成，因此金融中介業的表現往往牽動整體金融服務業的發展。儘管過去政府推出多項金融興利政策，但台灣銀行業的平均資產報酬率（ROA）、平均淨值報酬率（ROE），表現皆不如亞洲鄰近的香港、中國大陸、日本、韓國、新加坡等國家和地區（表 2）。其中很重要的原因之一是金融家數過多的「過度金融」老問題仍未解決。民進黨首次執政期間，雖然讓金融家數由 53 家整併為 40 家¹⁷（圖 9），但整體而言，推動金融整併的幅度仍不夠，泛公股金融機構¹⁸ 的市占率仍舊過高。而過去金融整併之所以不如預期，主要是由於金融改革淪為政治惡鬥的犧牲品，導致金融整併和推動公股金融機構民營化的困難。

二次金改被過度政治污名化之後（於下文說明），導致原本對國家有利的金融整併工作受到很大的阻力而停滯不前。2008 年國民黨重新執政之後，當初對二次金改的過度污名化作為，反而變成馬政府的金改魔咒。馬政府投鼠忌器的結果，導致後續推動金改的困難。

表 2、台灣與亞洲各國及地區的銀行業 ROE、ROA 比較

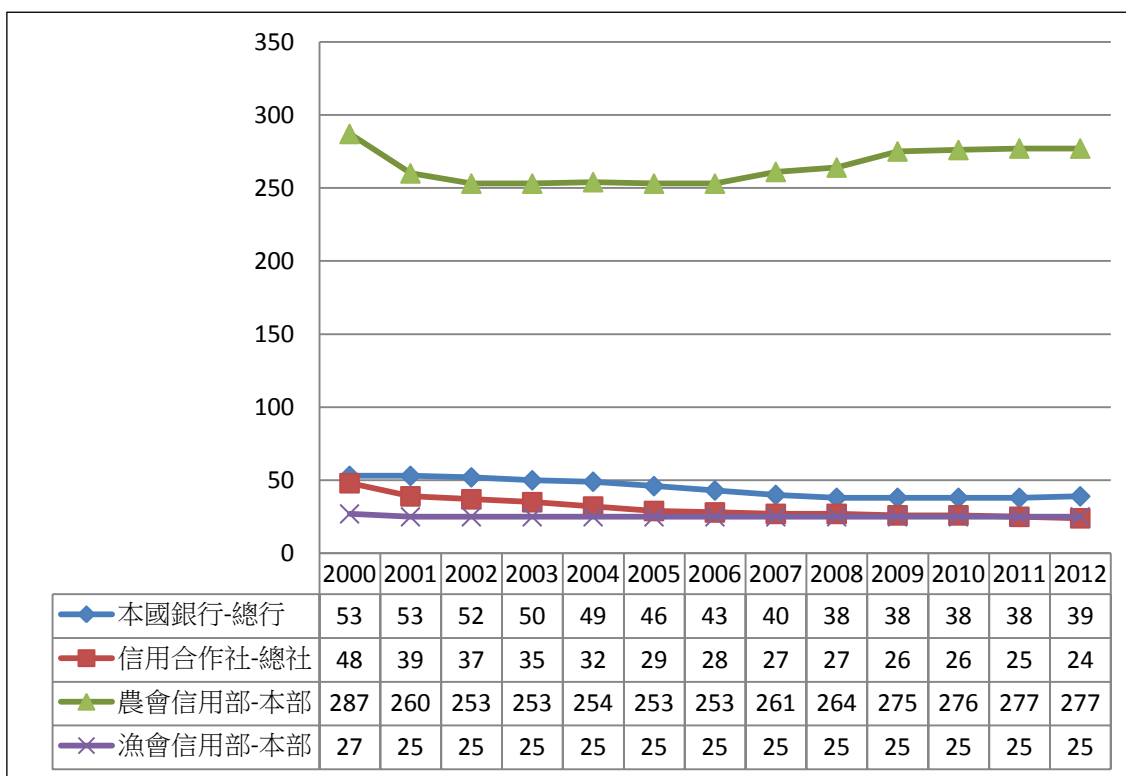
年度		2005	2006	2007	2008
平均資產報酬率 (ROA)	台灣	0.30%	-0.03%	0.14%	0.16%
	香港	1.3 %	1.3 %	1.3 %	0.5 %
	中國大陸	0.7 %	0.8 %	1.0 %	1.1 %
	日本	0.5 %	0.6 %	0.4 %	0.3 %
	韓國	1.1 %	0.7 %	0.5 %	0.8 %
	新加坡	1.0 %	1.1 %	1.2 %	0.9 %
平均淨值報酬率 (ROE)	台灣	4.81%	-0.43%	2.21%	2.47%
	香港	14.9 %	15.7 %	16.7 %	7.3 %
	中國大陸	14.3 %	18.7 %	19.3 %	18.7 %
	日本	4.8 %	13.9 %	10.9 %	6.8 %
	韓國	16.8 %	10.9 %	7.8 %	11.5 %
	新加坡	11.1 %	12.1 %	13.0 %	10.9 %

資料來源：行政院金融監督管理委員會。

¹⁷ 自金管會成立至 2008 年民進黨政府卸任前，已有 31 件本國金融機構併購案，銀行家數由 53 家降至 39 家，其中數件大型整併案如合作金庫銀行合併農民銀行、中國國際商業銀行與交銀合併(合併後更名為兆豐銀行)、建華商銀與台北國際商銀合併(合併後更名為永豐銀行)等。

¹⁸ 政府部門和公營事業或機構的持有股數加計達 20%以上，對金融機構的董監事派任、事業經營將具有實質控制力，因此凡廣義的政府部門持股 20%以上即可稱之為泛公股銀行。

圖 9、各類金融機構家數



資料來源：中央銀行。

在金融整併等結構調整受阻、銀行業經營績效仍不見起色的情況下，為了替金融業開創新的獲利成長來源，把餅做大，政府乃於 2008 年 3 月 14 日發布修正「臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法」，開放金控公司或銀行的海外子銀行投資中國大陸銀行（惟持股比例不得超過 20%），希望透過策略性投資所建立的合作關係，協助國內銀行業者整合台商金融服務平台，銀行可掌握授信客戶在中國大陸的營運、財務狀況，並提供廠商財務諮詢服務，為金融業創造新的商機。至民進黨政府卸任之前，已核准 10 家銀行赴中國大陸設立代表人辦事處，包括彰銀、國泰世華、華南、合庫、一銀、土銀及中信銀等 7 家銀行在中國大陸設立代表人辦事處。只是，我方雖單方面開放金融業赴中國大陸設立據點，但我國銀行業者能否在中國大陸設立分支機構，關鍵點在於能否建立兩岸金融合作監理機制；由於民進黨政府任期將屆，因此無法進一步開展與中國大陸的監理合作對話。

參、重大爭議的釐清：二次金改與鎖國

一、二次金改的污名化與廓清

誠如前述，二次金改純粹是一項為台灣提升金融競爭力的政策方向，後來卻被政治扭曲，不但被污名化為「限時、限量」，還把貪腐跟二次金改畫上等號。

（一）關於「限時、限量」的污名化

首先，對於二次金改目標為污名化為「限時、限量」的部分，當初二次金改目標的訂定，是政策「目標管理」的一環，用來檢視政策方向是否明確、執行力道是否恰當，其本身沒有強制的含意在裡面。一次金改時也強調「258」金融改革目標，但一次金改卻沒有被批評為「限時、限量」，反而是得到社會的支持；二次金改也是如此，在一開始推出的時候，媒體輿論是持肯定的，只是質疑目標能否達到而已。例如當時訂二次金改的目標之一是「2008年時外資持股比重由18.8%增加至25%」，當時媒體並沒有批評此一目標是「限時、限量」；後來此一目標還提前於2007年達成，外資進來投資增加三兆。

除此之外，對於金融機構家數減半的目標，其實是源自於2001年召開的經濟發展諮詢委員會（簡稱「經發會」）的共識結論。當時經發會，朝野對於大幅減少公股金融機構家數是有共識的；朝野都同意「除了保留負有政策任務的公股銀行之外，其餘公股銀行應該全部釋出，五年內公股銀行的市占率不能超過20%。」後來二次金改擬定時，就把此一目標轉化為「公股金融機構減半為6家」。換言之，當初參與經發會、並且對於公股金融機構退場達成共識的朝野人士，現在卻反過來批評二次金改是「限時、限量」，前後立場明顯是自相矛盾。

（二）關於「二次金改與貪腐畫上等號」的污名化

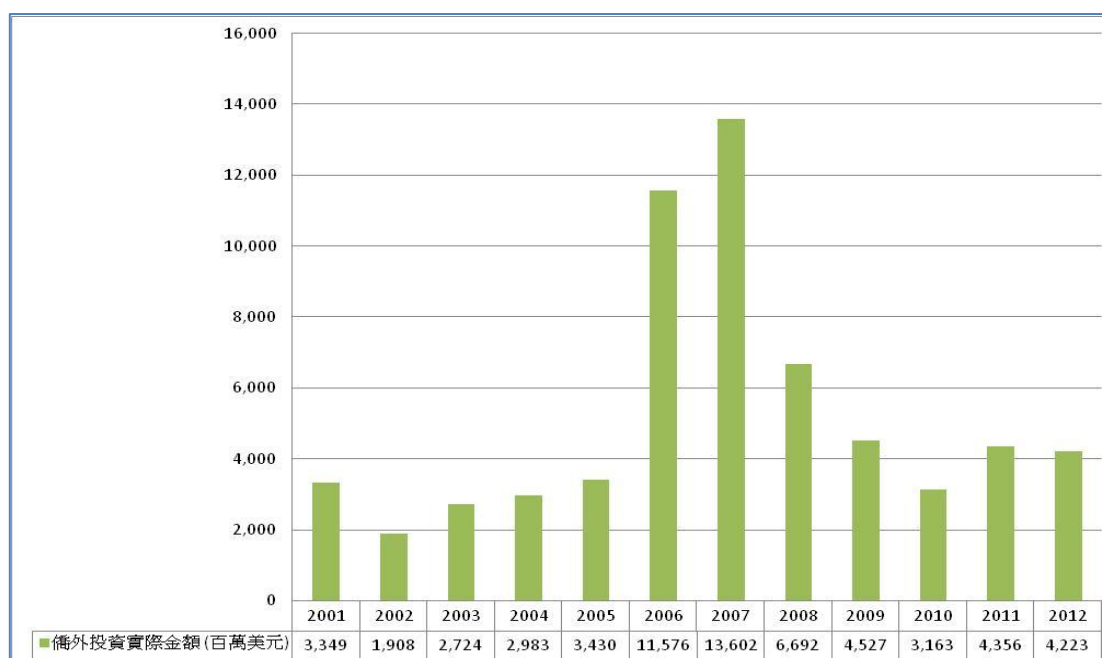
其次，關於把貪腐跟二次金改畫上等號的另一項污名化作為，事實上，參與二次金改的政務官、事務官、與公股機構負責人，在2008年之後都經過了徹底的司法檢驗，證明了清白。而且輿論所指涉的二次金改弊案，包括國泰金併購世華銀行（2002年）、元大證券合併復華金控（2007年4月）等，實際發生的期間都不屬於二次金改（2004年10月底~2006年）的範圍。而且二次金改最主要的策略，是希望以公股金融機構及金控的整併和民營化，帶動新一波市場自發的金融整併，國泰金併購世華銀行、元大證券合併復華金控都是屬於「私併私」的市場自發行爲，與公股金融機構無涉。與公股金融機構有關的包括台銀併中信局、合庫併農民銀行、台新投資合併彰銀等案；其中台新併彰銀案值得一提。

回顧當初彰化銀行對外公開招標釋股的過程，一切都是相當透明、公開，台新金控以每股 26.12 元、總價 365.68 億元（遠高於新加坡商淡馬錫提出的每股 23.1 元），以高於底標的溢價 114 億元，取得了彰銀 22.5% 特別股股權，成為彰銀最大股東；隨後台新金對彰銀的持股更增加至 25% 以上。當時媒體還評價這是一個非常成功的個案，認為後續可以帶動國內其他銀行業者的整併，的確，彰銀在獲得台新 365.68 億元的資金挹注後，體質大有改善，經營成效也有精進。就整體而言，彰化銀行對外釋股的過程採取的是公平、公開競標的釋股方式，比起僅僅洽詢特定少數對象、協議合併的方式，應當更能減少外界對合併過程的疑慮。但是，連如此公平、公開、高溢價的釋股方式都遭到污名化，無異將阻礙日後公股金融機構釋股的推動。

二、鎖國的污名化與廓清

對於有心人士刻意批評過去民進黨首次執政是鎖國、不會處理中國事務，事實上，在民進黨首次執政的 2006 年～2007 年之間，外資對台投資大幅增加至 11,576 百萬美元（2006 年）和 13,602 百萬美元（2007 年）（圖 10），即是因為政府開放外資金融業對台灣金融機構的直接與股權投資（表 3）。銀行業赴中國大陸投資也是民進黨執政時首度開放的，這些都證明了民進黨執政時是採取金融開放的態度。

圖 10、僑外投資實際金額（單位：萬美元）



資料來源：經濟部投資審議委員會。

表 3、2006~2007 年外資對台灣金融機構的股權投資情況

外資金融業	被投資/合併(購併)金融機構	合併(購併)基準日/簽約日期	股權投資(新台幣)	可轉債(新台幣)
奇異融資	萬泰銀行	2006.01.23	27.55 億元	—
淡馬錫	玉山金控	2006.03.14	1.33 億美元	2.67 億美元
美商新橋	台新金控	2006.03.14	200 億元	70 億元
日商野村證券	台新金控	2006.03.14	40 億元	—
日本新生銀行	日盛金控	2006.05.10	113.4 億元	—
花旗(台灣)商業銀行	華僑商銀	2007.12.01	500 億元	—
英商渣打銀行	新竹商銀	2007.06.30	505.97 億元	—
美商凱雷集團	大眾銀行	2007.07.10	119.73 億元	40.5 億元

我們認為金融問題不在開放或不開放，而是在風險控管機制是否健全！換言之，金融開放本身有利有弊，弊的部分是會帶來較大的經濟和金融波動風險，以及可能產生跨國監理漏洞，因此唯有風險控管機制健全，我們才能享受開放的好處而避免其可能產生的負面效應。民進黨首次執政時期，已與中國大陸銀監會商談並獲致共識，讓台灣的金控公司或銀行得以透過海外子銀行投資中國大陸銀行，特別是經由香港的子銀行來前進中國大陸。透過這個間接投資的防火牆機制，可以確保將來即使金融機構在中國大陸發生嚴重的逾放或其他流動性問題，台灣的金融體系也不會因此遭受波及而發生系統性風險。因此，重點不在開不開放，而在於我們是否做好了風險控管的防火牆機制。

肆、結論：回顧過去，展望未來

民進黨首次執政的金融改革作為，為台灣金融市場的國際化程度、銀行健全度、股市效率、企業貸款容易度、保險效率及發展、公司治理等各項競爭力指標，帶來明顯的進步。其中最大的成就之一是拆除了本土金融風暴的未爆彈，成功打銷 2 兆元的金融呆帳，協助大批問題金融機構順利退場，使金融業體質大幅改善，並解決信用緊縮可能造成國內經濟傷害的疑慮，讓經濟重新獲得金融資金的挹注。

更重要的是，民進黨首次執政更積極修補金融監理的制度漏洞，重建金融新秩序，從根本來杜絕金融逾放的發生。這些對於台灣的金融和經濟發展都是絕大的貢獻，值得肯定。

展望未來，在兩岸金融日益密切往來的趨勢下，面對經營和資產規模遠比台灣金融業龐大的中國金融業的市場競爭¹⁹，政府必須儘快找到台灣金融產業的發展定位，調整相關不合理的法規管制，推動金融整併，並且促使金融業積極支持國內投資，同時注意問題保險機構退場的處理。

一、在金融產業發展定位方面，應持續深化金融自由化與國際化，同時因應離岸人民幣數量在台灣日益增加的趨勢，發展支援台商的金業務，包括資產管理、籌資業務等，使台灣成為區域金融服務中心。

二、在調整法規方面，應秉持深化金融自由化與國際化，以「財務從嚴、業務從寬」為原則，進行監理法規和作為的調整；同時，因應金融業日益朝國際化發展，也應強化（跨國）金融監理機制與功能，並積極進行跨國監理合作，同時強化金融安全網，例如加強中央存保的能量和功能。

三、更重要的是，金融產業的競爭優勢來自於經營規模，面對中國大陸金融業的市場競爭，台灣金融業必須更積極推動金融整併。不過，金融機構不是「為併而併」，而是必須在合併之後能提升獲利能力、考慮互補性和合併綜效的前提下，進行整併。目前金融市場仍是以泛公股金融機構為主，目前泛公股金融機構²⁰的存款餘額占整體國銀 48.10%，放款餘額占 51.17%；要提升金融市場效率，則必須有效降低泛公股金融機構的市占率。而且，政府掌握的公股金融機構是帶領國內金融整併的火車頭，因此，除了保留部分負有政策任務的公股金融機構之外，政府應該積極推動公股金融機構與民營金融機構整併，將經營權交給民間專業經理人，政府則扮演好大股東的監督角色，強化公司治理機制。如同政府投資台積

¹⁹ 根據香港金融管理局一項對於中資金融機構進入香港後之影響的研究報告指出，影響香港銀行業獲利表現的主要因素並非市場集中度、市占率等市場結構因素，而是成本效率。而大型銀行較小型銀行更能發揮成本效率優勢，因為前者能以更低的價格提供消費者相同的服務，因此小型銀行在放款市場的激烈競爭下，特別是在價格戰時，處於不利的情况。

Jim Wong, Eric Wong, and Ka-fai Choi, "Determinations of The Performance of Banks in Hong Kong," Hong Kong Monetary Authority Working Paper 06/2007, 25 April 2007.

²⁰ 泛公股銀行的定義為政府及公營事業合計持股須達 20% 以上，符合此一標準者包括臺灣銀行、兆豐國際商業銀行、合作金庫商業銀行、第一商業銀行、華南商業銀行、臺灣土地銀行、臺灣中小企業銀行、中國輸出入銀行（不參與存款業務）、高雄銀行。

一般認知屬「公股八大行庫」之一的彰化銀行，因財政部、國發基金合計持股比重已降至僅 13.97%（截至 2013 年 6 月），不符合持股須達 20% 以上的泛公股銀行定義，因此本文不予列計彰銀的存、放款餘額。

電，但是將經營權交給張忠謀等專業經理人團隊，政府不介入經營權，但仍能為政府部門創造高收益。

四、政府未來應更積極促使金融業支持國內投資。除了資產管理、籌資業務、成為區域金融服務中心等涉及金融業本位的政策之外，政府也必須正視金融業有支持國內投資的任務角色。我國貨幣機構的總存款比總放款多了 11.6 兆元，儲蓄超過投資甚多；這個現象除了反映目前國內資金過剩之外，國內投資不振也反映了投資環境亟待改進的事實。民間投資不振固然與整體經濟景氣和產業發展的資金需求端有關，但是在資金供給端方面，近幾年政府也缺乏促使金融業支持國內投資的積極政策做法。未來政府應透過法規鬆綁和提供政策誘因，例如讓銀行有創新的融資方式、重新重視創投資金和工業銀行在協助新興產業發展中的角色等，積極促使金融支持國內投資。

五、經營不善之保險業的退場機制方面，2009 年由政府接管的國華人壽，於 2012 年以保險安定基金賠付 883.68 億元的條件，由全球人壽取得國華人壽的經營權。而保險安定基金的 883.68 億元賠付金額來源，包括安定基金自有財源 180 億元及營業稅特別準備金約 150 億元，其餘不足約 560 億元，則是由保險安定基金向銀行團聯貸借款，未來預計需要七至八年才能還清。但問題是，目前我國保險業資本適足率低於 200% 者有 6 家²¹，其中有 4 家壽險公司淨值是負的，除了國華人壽之外，還包括國寶人壽、朝陽人壽、幸福人壽。以目前保險安定基金的資金能量，已無處理保險機構退場的能力；相關問題和是否需要建立特別處理機制，都值得政府加以重視。

²¹ 這 6 家分別為國華人壽、國寶人壽、朝陽人壽、幸福人壽、遠雄人壽、宏泰人壽。

「保險業資本適足性管理辦法」，其中規定保險業資本適足率低於 200% 者，主管機關即得為適當監理行為。

附錄一：民進黨執政時期，金管會成立以來本國金融機構合併案

項次	合併(購併)主體	被合併(購併)金融機構	合併(購併)基準日
1	玉山商業銀行	高雄企銀	2004.09.04
2	新光金控	聯信銀行	2004.09.30
3	中國信託商業銀行	鳳山信用合作社	2004.10.01
4	台新國際商業銀行	新竹信用合作社	2004.10.18
5	台北銀行 存續:台北富邦商銀	富邦銀行	2005.01.01
6	板信商業銀行	嘉義市第一信用合作社	2005.03.07
7	聯邦商業銀行	中興銀行	2005.03.19
8	復華商業銀行	台南市第七信用合作社	2005.06.17
9	日盛金控	台開信託(信託部)	2005.08.06
10	國泰金控	第七商銀	2005.09.02
11	新光金控	誠泰銀行	2005.10.03
12	陽信商業銀行	高新銀行	2005.10.29
13	復華商業銀行	台南市第六信用合作社	2005.12.23
14	建華金控	台北國際商業銀行	2005.12.26
15	誠泰商業銀行 存續:新光商銀	新光商銀	2005.12.31
16	三信商業銀行	豐原信用合作社	2006.01.01
17	合作金庫銀行	農民銀行	2006.05.01
18	中國國際商業銀行 存續:兆豐國際商銀	交通銀行	2006.08.21
19	建華商業銀行	台北國際商業銀行	2006.11.13
20	台北富邦商業銀行	富邦票券	2006.12.25
21	玉山商業銀行	玉山票券	2006.12.25
22	國泰世華銀行	第七商銀	2007.01.01
23	英商渣打銀行	新竹企銀	2007.6.30
24	臺灣銀行	中央信託局	2007.07.01
25	中國信託商業銀行	花蓮企銀	2007.09.08
26	荷商荷蘭銀行	台東企銀	2007.9.22
27	美商花旗銀行	華僑銀行	2007.12.01
28	國泰世華銀行	中聯信託投資公司	2007.12.29
29	香港上海滙豐銀行	中華銀行	2008.03.29
30	中國信託	中信票券	2008.04.26
31	新加坡商星展銀行	寶華銀行	截至 2008.05.20 時仍進行中

資料來源：金管會銀行局。

附錄二：民進黨執政時期，金管會成立以來外資機構入股本國金融機構案

項次	本國金融機構	外資機構	持股比例 (普通股+特別股)	股權投資 (新台幣)	可轉債 (新台幣)
1	萬泰銀行	美商 GE 集團(註 1)	10% + 0 %	27.55 億元	—
		SAC 集團	0% +19.56%	33 億元	181.5 億元
		美商 GE 集團	39.12% +0%	66 億元	16.5 億元
2	台新金控公司	美商新橋	6.36% +9.54%	200 億元	70 億元
		日商野村	1.59% + 1.59%	40 億元	—
		馬來西亞商 QE 私募基金	3.82% + 0%	40 億元	—
3	玉山金控公司	新加坡淡馬錫	6.3% + 0 %	1.33 億美元	2.67 億美元
4	日盛金控公司	日本新生銀行	27.39% + 15.98%	113.4 億元	—
		Integral	0.83% + 0.48%	6.6 億元	—
5	新光金控公司	日本第一生命保險會社	6.09% + 0 %	70 億元	—
6	新竹國際商銀	英商渣打銀行	100% + 0 %	505.97 億元	—
7	台東企銀	荷商荷蘭銀行	100% + 0%	RTC 賠付 68.99 億元	—
8	華僑銀行	花旗(台灣)商業銀行	100% + 0%	500 億元	—
9	安泰銀行	日商隆力集團	39.14%+13.51%	199 億元	—
		日商歐力士集團	6.12%+2.11%	31 億元	—
10	大眾銀行	美商凱雷集團	15.97%+8.01%	119.73 億元	40.5 億元
		Gable 基金	4.06%+0%	20.27 億元	34.5 億元
11	中華銀行	香港上海滙豐銀行	100% + 0%	RTC 賠付 474.88 億元	—
12	寶華銀行	新加坡商星展銀行	100% + 0%	RTC 賠付 445 億元	—

註 1：美商 GE 集團 2006 年投資萬泰銀行 10%部分，經該行減資及增資等程序後，股權比例稀釋為 1.6%，爰美商 GE 集團持有萬泰銀行股權比例增為 40.7%。

註 2：總計有 18 家外資機構投資本國 12 家金控及銀行。

資料來源：金管會銀行局。

