

## 概論兩岸金融體系之變革與挑戰—以銀行業為探討主軸

李智仁

### 一、導言

自我國開放兩岸貿易及投資以來，兩岸經貿往來成為我國對外經貿成長最快速的來源。民國八十年，大陸市場只占我國出口 9.1%，對外投資之 9.52%；但短短十年間，大陸（含香港）已成為我國第一大出口地區，占我國出口率 32.65%；從七十六年起截至九十二年二月累積順差高達 1,966.6 億美元，且自八十二年起每年對大陸之順差甚至超過我國對外貿易順差之總和；而在此同時，我國對大陸投資亦已占我國對外投資之第一位。根據經濟部投資業務處之統計，自七十六年至九十二年二月底累積金額達 291.7 億美元。且據估計，目前常駐大陸之台商已近一百萬人，每年赴大陸觀光人數亦不斷成長，從七十九年起至九十二年一月高達 2,745 萬人次，已超過我國全國總人數。惟兩岸金融往來本係因應兩岸經貿往來所衍生對金融服務之需求，惟擴大兩岸金融往來管道，卻也引發上開資金外流大陸地區，風險過度集中之疑慮，因此兩岸金融往來之開放程度，必須在避免資金外流及滿足廠商需求之間尋求平衡。以往兩岸金融往來之管理重點，係配合以間接往來為原則之政策，從事規劃；而今在兩岸加入 WTO 後，其重點應係如何在 WTO 之架構下，配合政府兩岸貿易、投資政策之檢討調整，相應檢討相關規定與政策，以符合兩岸經貿之需要<sup>1</sup>。掌握大原則後，進而必須檢視者，乃兩岸金融之體質良窳，以及近年來所推動之金融革新成效與未來面臨之挑戰內涵。

### 二、兩岸金融近況分析

#### (一) 近年來面臨之問題

就中國之金融發展而言，其所現存之問題可分為幾個層面。首先在於不良債權之嚴重程度並未稍褪，中國官方亦坦承，國有銀行不良資產比率已接近 20%，如果在完全開放之金融市場中參與競爭，此般壞帳比率通常等於宣告銀行破產。中國銀行業監督管理委員會主席亦於三月中旬指出，中國幾間國有銀行去年將累積不良債權比率降低之主因，乃在於新增貸款，並非消除過去之不良債權<sup>2</sup>。此

<sup>1</sup> 參閱監察院財政暨經濟委員會編印，《我國金融國際競爭力總體檢調查報告》，民國九十二年八月初版，第三二八頁及第三六三頁。

<sup>2</sup> 參閱童振源，〈當前中國經濟情勢評估〉，《經濟前瞻》，第九十三期，二〇〇四年五月，第八三頁。

外，資金之配置遭受扭曲亦屬問題之一。蓋不論從大陸國有商業銀行之資產、貸款或存款等角度以觀，其市場占有率幾乎在 60% 以上，可見其銀行業市場仍處於稍嫌壟斷之局面。再者，其貨幣市場、債券市場及股票市場之發展，亦存在著某程度之流通缺陷，加以金融業務內容單調且不具現代化，因此其獲利情況，依麥肯錫亞洲金融機構諮詢團隊之觀察，其四大行庫之資產報酬（ROAs）皆低於 0.4%，比國際水準之 1.2% 低了許多，甚至遠不如國內合股制之商業銀行<sup>3</sup>。而金融監理體系之健全度，更是受人關注之重點。縱使經過十餘年之調整，中國人民銀行之金融監管工作在諸多方面已有進步，但或許因為實施金融監督權責之時間較短，因此投機人士循以規避法令之漏洞仍屬可見，此亦催促著大陸實施金融改革之腳步。

反觀我國金融界，近年來所面臨之問題亦如層巒疊嶂。總體經濟環境之惡化，令傳統產業與高科技業相繼外移，過去擔任籌資管道角色之金融機構深受衝擊，加上金融機構之企業性金融與消費性金融日趨式微，經營者有時轉向從事高風險行為以提升獲利，暗植經營危機之根。此外，國內金融機構同質性過高，家數過多，發生市場過度競爭之現象，伴隨而來的是價格競爭策略紛紛出籠，亦嚴重影響金融機構承受風險之能力，其獲利能力與資產品質亦逐年降低。也因為同質性過高，過多金融機構競逐既有金融市場，益發形成過度金融之現象，新種業務與金融創新不足之情況下，金融機構受制於傳統產業、股市與房市之不景氣，復以前述之資金外移與金融同業惡性競爭搶食日益縮小之金融大餅等因素，加上國內直接金融蓬勃發展，吸收存款之業務愈趨艱難，壓縮金融業之生存空間，造成稅前盈餘不斷下降而逾期放款不斷攀升之現象，令我國金融競爭力面臨空前之考驗<sup>4</sup>。

## （二）近年來兩岸金融國際競爭力之比較<sup>5</sup>

依據監察院所作我國金融國際競爭力總體檢調查報告，其中將兩岸之金融國際競爭力依金融機構與金融市場加以區別，並分別予以比較：

### 1. 金融機構國際競爭力之比較：

截至二〇〇二年為止，就規模、總資產及淨值等項目之比較，大陸四大國有銀行之排名均在我國前四大銀行之前；大陸前十大銀行之總資產方面，亦將近有我國數倍之多，淨值方面亦然。淨利部份，雖然大陸資產規模龐大，但其淨利數額與我國相較，差距卻不甚遠。至於不良債權之比率，因為大陸銀行業之資產投

<sup>3</sup> 參閱 Tab Bowers, Greg Gibb & Jeffrey Wong 等人合著，李佩芝、莊安祺譯，《亞洲銀行新未來》（*Banking in Asia: acquiring a profit mindset*, 2<sup>nd</sup> ed.），民國九十三年，第一五八頁。

<sup>4</sup> 參考註 1 書，第二六三至三〇頁。至於因此所爆發之問題金融機構問題與不良債權問題及其基本處理概況，請參閱李智仁，《問題金融機構暨不良金融資產處理機制之法制問題研究》，國立臺北大學法學系碩士論文，民國九十二年六月，第一〇六至一四一頁。

<sup>5</sup> 參考註 1 書，第三三九至三五四頁。

向比較單一，資產風險亦相對集中。若觀民國九十三年（二〇〇四）年第一季之中國經濟概況，亦將發現其主要特徵乃經濟之失衡，換言之，絕大部分產業仍處於通貨膨脹之狀況，只是少部份產業發展過熱，經濟發展失去平衡。更嚴重者，投資急遽擴張且集中由某些部門或由地方政府主導，容易造成盲目投資與重複建設，如此一來，這些投資建設於經濟成長放緩後，很可能成為不良債權，而積聚金融風險<sup>6</sup>。我國近年來之逾放比率大致上均控制在 5% 上下，並不斷向下減低，由此亦可發現，大陸銀行業之不良債權問題實係制約銀行業競爭力之關鍵所在。

## 2. 金融市場國際競爭力之比較：

就期貨交易市場言，大陸期貨交易所所推出之交易標的較為單純，我國期貨交易所則有多種類之商品可供選擇，相對之下，較能提供外資與法人機構等長期性資金避險之功能，但睽援其故，自是因為我國此類市場發展期間較久，亦較為成熟之故也。此外，就證券發行市場以觀，不論在上市公司家數或上市證券種類上，我國之數量均屬較多，而比較二者之上市公司股權結構，亦可發現我國上市公司之股權結構並未集中於少數個體，對於公司管控功能之發揮，應屬較為理想。在次級市場方面，我國因為市場之成熟度較高，因此在成交值、週轉率、投資人開戶數或投資人交易類別比重等方面，都優於大陸市場，國際化之程度也較高。除了前開以金融機構自體及金融市場為比較之基準外，不容漠視者當為金融法令規章等法制層面之比較<sup>7</sup>。金融規章之良莠，可觀察之面向實多，諸如法令之完備性、即時性、明確性及其國際化之程度……等。就法令之完備性而言，大陸金融市場發展歷史不長，許多業務尚屬試辦性質，法令規章之完備性自屬我國較強；法規之即時性層面，大陸方面囿於計畫經濟體制，通常未能迅速體察市場變化，我國法令之採行雖需經由多方辯論，但因採市場經濟體制，對市場之變化趨勢反較能因應掌握。近年來法治國原理之落實下，我國金融相關法令亦被要求必須符合授權明確性，以保障人民之權益，因此審核認定標準之明確性亦較佳。最後，大陸因為過去採行封閉政策，因此法令規章制度與國際接軌之程度不高，我國則因廣開與國際接觸之機會，因此亦較趨國際化，惟近年來大陸方面亦積極邀請知名國際財經人士訪問，或舉辦各種大型金融研究會議，希冀進軍國際並與先進各國接軌之心情迫切，未來發展亦不容小覷。

## 三、兩岸金融體系之革新圖像

金融體系之改革，是近年來最重要的議題之一，自一九九七年亞洲金融危機爆發後，更讓世界各國對其金融體系加以高度重視。有些國家單就金融環節加以

---

<sup>6</sup> 同註 2 文，第八二至八三頁。

<sup>7</sup> 參閱註 1 書，第三四八至三五五頁。

再造，有些金融改革則是配合企業、勞工及政府等項改革並行實施。盱衡兩岸經濟發展，自有必要對其金融體制之改革有所瞭解，眺望過去並前瞻未來。

## (一) 大陸方面

### 1. 銀行體制革新歷程檢視

過去大陸由於採行計畫經濟體制，金融體系之功能僅扮演資金調撥與交易清算之機制，功能不彰且風險暗藏。其革新歷程大致上可分為幾個階段<sup>8</sup>：

#### (1) 一九八四年之第一波銀行體制改革：

在一九四九至一九五二年間，大陸之金融工作目標是配合計畫型經濟體制，金融體系逐步朝銀行國有化過渡，一方面進行私營銀行、錢莊之裁併，另一方面則加強金融業之全面控制。嗣後於一九七八年展開經濟改革，並自一九八四年一月起，大陸開始首波之大規模金融改革，將人民銀行升格為中央銀行，負責有關法令及政策之推展，發揮總體貨幣之經濟功能，此舉使得人民銀行可以獨立地執行貨幣政策，並有權對整體金融環境進行監控。在對專業銀行之監督管理上，除強化金融行政管理之外，於業務上通過中央銀行再貸款方式與其他信用調控手段，影響專業銀行之貸款模式，但在商業性質貸款之分配上，則給予專業銀行更多之自主權。其次，一般性金融業務及個體財務監督事項則分別由中國銀行、中國工商銀行、中國人民建設銀行與中國農民銀行等四大專業銀行負責。此項改革讓大陸金融體制開始功能分化，形成以「人民銀行為領導，專業銀行為副，其他金融機構為輔助」之金融結構。除四大專業銀行之改制外，為因應經濟發展對於資金需求之提高，同時配合沿海發展政策與經濟特區之運作，大陸官方遂開放區域銀行之設置，期望透過此一作為能夠帶動區域資金使用之效率。

此番改革雖能解決部份問題，但卻無法真正發揮金融槓桿之作用，原因在於當時四大商業銀行皆背負計畫經濟時期所產生之企業債務加上銀行業務範圍有限且對於金融商品種類多所限制，以及政府對於存貸利率政策之嚴格控制，導致銀行體制雖有變革，但整體營運效果仍屬不彰。不過區域銀行與新設立之銀行，由於經營體制較為靈活，在市場上卻開始嶄露頭角。

#### (2) 一九九四年之第二波金融改革：

一九八四年金融改革後之銀行體制一直維持到九十年代，隨著整體經濟發展，企業對於資金之需求逐漸增加，金融業彼此競爭亦日趨白熱，銀行經營必須考慮自身收益，對於政府政策性借款承擔之義務亦逐漸降低。為維持國家相關經濟規劃，同時強化金融中介之效果，第二波金融改革於一九九四年前後就

---

<sup>8</sup> 參閱魏艾等著，《中國大陸經濟發展與市場轉型》，揚智文化出版，民國九十二年十月，第九一至一〇一頁。

此展開。首先，在一九九五年通過之「中國人民銀行法」中，確定貨幣政策工具為存款準備金、中央銀行基準利率、再貼現、中央銀行貸款、公開市場業務操作等方式，顯示出人民銀行金融管理策略已進入間接調控之階段。而自一九九八年底開始，人民銀行按經濟區設置九個跨省市之分行。

其次，則增設政策性銀行。按過去大陸的政策性銀行僅有一九八一年之中國投資銀行，目的是為管理運用世界銀行對中國大陸之貸款，以及對外籌措相關工業發展所需之資金。在一九九三年底，大陸當局有鑑於整體經濟發展之需要，因此作出「建立政策性銀行，實行政策性業務與商業性業務分離」之指示。在此項改革中，大陸設立了國家開發銀行、進出口信貸銀行，同時將中國農業銀行之部分部門加以改組，負擔政策性業務，此諸銀行之設立目的，主要是為繼續維持國家對於特定產業與部門之資金供給與投資，同時也協助相關產業之快速發展。

易言之，一九九四年之金融再改革，將過去大陸金融體系之主幹——國營銀行進行大幅度調整，亦即在人民銀行之控制下，四大專業銀行演變成具有商業銀行性質之金融機構，而政策性銀行則成為維持國家管理經濟部門之金融機構。但其中更值得重視者，莫過於將市場競爭之概念引入金融體系之中<sup>9</sup>。

### (3) 一九九八年國有商業銀行之再改革<sup>10</sup>：

其具體改革方法如改善國有商業銀行資本金補充機制以及呆帳、壞帳準備金提取和核銷制度、擴大貸款品質五級分類法之改革試點（即選擇特定地區或企業加以試辦）、全面實施資產負債比例和風險管理、加強中央財政對國有商業銀行之支援，並通過二千七百億元人民幣之特種國債籌措資金，以增加國有商業銀行之資本、對國有商業銀行之某些貸款實際用於財政支出之部分予以補救或改變，以及將現行金融會計制度中不符合金融業謹慎原則之內容加以修正……等。

經過歷次革新後，銀行業務逐漸放寬，金融服務效能亦逐步提昇，金融結構效率也逐步穩定，大陸經濟發展過程中資金抑制之現象也開始改變，金融中介之效果亦遞次出現，進而提供了經濟成長之部分動力。雖然近年來存在之問題無法倏忽解決，但屢次革新所帶來的改變，亦不能視而不見。

## 2. 金融市場發展狀況<sup>11</sup>

大體言之，大陸金融市場之改革係企盼達成幾項目標：一、資金流動交由市場調節；二、集資工具之多元化；三、資金借貸限制之放寬與自主；四、降低資

<sup>9</sup> 參閱 N. Lardy 原著，隆國強等譯，《中國未完成的經濟改革》，中國發展出版社，一九九九年，第一五三至一五六頁。轉引自前註書，第九九頁。

<sup>10</sup> 詳細資料可參考〈<http://202.130.245.40/chinese/zhuanli/305838.htm>〉。

<sup>11</sup> 參考前註 8 書，第一〇二至一〇八頁。

金交易成本。而鳥瞰大陸目前之金融市場革新趨向，可區別短期資金市場與長期資金市場而為觀察。就短期資金市場言，在金融業資金拆借市場方面，一九九六年人民銀行在上海成立全國銀行間同業拆借中心，並形成統一之拆借利率，同時將銀行間同業拆借市場建構成二級交易網路<sup>12</sup>。俟一九九八年，人民銀行逐步撤銷區域融資中心，改以電子交易系統來進行銀行資金調度之運作，同時推行代理制度，由規模較大之商業銀行代理中小金融機構之融資業務，並允許證券公司、基金管理公司、財務公司、金融租賃公司加入此一市場，復使拆借市場之發展逐步擴大，迨二〇〇一年時，大陸銀行同業拆借市場成交額已高達八千餘億元人民幣。次則，就企業短期融資債券市場以觀，本係因應信貸規模控制難以滿足企業短期資金需求，故有此項市場之生。在一九九三年大陸當局將「企業債券管理條例」進行修訂後，一九九六年至一九九八年間，大陸當局亦針對其國家重點建設項目（如鐵路、電力、石化、三峽工程等），分別安排企業債券之發行。二〇〇二年初，又安排中國長江三峽工程開發總公司等企業發行企業債券共八十九億元人民幣。另外尚有許多發行實例，均徵諸中國大陸企業債券市場亦逐漸發展成熟。至於長期資金市場目前是以證券市場為主，流通之主要工具則是債券與股票。大陸證券市場之開辦係自一九八一年起，一部份企業開始採用以發行股票之方式籌集資金；一九八四年末與一九八五年初大陸企業之股份制改革開始起步；一九八七年後企業股份制試點範圍逐漸擴大，股票市場也逐步發展並改良，而上海及深圳兩家證券交易所成立與證券登記公司等仲介服務公司之相繼成立後，較具規模之次級市場於九〇年代初也終於形成。而中國大陸股份有限公司所發行之股票主要可分為人民幣普通股票（A 股）、人民幣特種股票（B 股）及在香港上市之 H 股。

證券市場之發展為大陸企業開闢了一條籌資之新渠道，也推動了現代企業制度之建設。從一九九一年到二〇〇三年九月底，上市公司累計籌資超過九千四百三十億元。證券市場之發展同時亦改善了金融市場配置社會資源之效率，境內股票籌資額與銀行貸款增加額之比率從一九九三年之 4.36% 上升至二〇〇二年之 7.44% ，一大批在各個行業處於領先地位之企業亦紛紛發行上市，形成支援國民經濟之有力支柱<sup>13</sup>。歸結以言，近年來大陸證券市場之發展與革新的確產生許多積極影響，諸如擴大資金融通之管道，增加公眾投資選擇之機會，同時吸納社會閒置資金，引導儲蓄投入生產，亦解決了資金供需之問題。再者，股份制之實行，

---

<sup>12</sup> 亦即以國有獨資商業銀行、政策性銀行、股份制商業銀行、城市商業銀行與各省融資中心等金融機構組成一級網路，而商業銀行分行與其他金融機構，以地區融資中心為樞紐，形成二級網路。

<sup>13</sup> 參閱李正強，〈大陸證券市場發展與引進 QFII 的現狀〉，《第九屆兩岸金融學術研討會論文輯要》，二〇〇三年十一月，第八八頁。

亦協助企業治理結構之轉換，而得以將所有權與經營權進行分離，加快了企業體制改革之步伐。另外，股票市場之開放吸引了外國投資者之進入，更增加資本市場交易之能力。不過，隨著證券市場之發展，許多問題亦浮上檯面，不容輕忽。其中最大之隱憂在於上市公司治理機制落後及監管能力之不足。由於大陸上市公司多為國家企業，而其上市後流通在外之股份不超過 35%，換言之，股東無法藉由股權之掌握介入公司營運。因為此種股權結構關係，再加上中國大陸證券管理機構經驗不足，內線交易等法規制度不夠健全，使得上市公司容易滋生弊端，此亦為目前有待改善之處。

另須注意者，一九九八年以來，中國證監會及有關學者專家通過總結其他市場（特別是臺灣證券市場）對外開放之經驗，結合大陸證券市場之實際情況，開始研究 QFII 制度之可行性，提出應允許 QFII 有限制地投資 A 股證券市場。二〇〇二年十一月五日中國證監會與人民銀行聯合發布「合格境外投資者境內證券投資管理暫行辦法」，並於同年十二月一日起實施，亦由此拉開合格境外投資者於大陸進行證券投資之序幕<sup>14</sup>。目前該制運行良好，但日後仍應就市場透明度、法制完備性、投資者結構及公司治理等方面予以強化。

### 3. 金融監督機制之成形<sup>15</sup>

另一項重要的金融體系革新，乃金融監督機制之成形。隨著「商業銀行法」、「證券法」與「保險法」之頒佈，以及銀行、證券、保險監督管理委員會之相繼成立，大陸目前基本確立金融分業經營與分業監管之體系框架。但形成此項監督機制之過程，大致上可區分為三個階段。

- (1) 第一階段為一九八四年至一九九二年之期間，係以金融行政管理為主之時期。此時期由人民銀行專門行使包括金融監管職責在內之中央銀行職能，依據一九八六年頒佈之「銀行管理條例」，運用行政手段管理金融活動。但一味地行政管制也容易導致金融發展水平低下，進而影響資源配置效率；
- (2) 第二階段為一九九三年至一九九七年，乃偏重合規性監管之時期。一九九二年八月，國務院證券委員會與中國證券監督管理委員會成立，專職履行證券業監管職責，此乃監管職責從中央銀行之第一次分離。一九九三年開始，針對當時亂行集資等違規行為，以及一九九七年為防範亞洲金融危機所產生之衝擊，人民銀行展開一系列嚴肅金融紀律、整頓金融秩序之工作。「商業銀行法」、「中國人民銀行法」等金融法律，便是於此時期所頒佈，大陸金融體系也因此走上依法監管之軌道。但嚴格說來，此時期之金

---

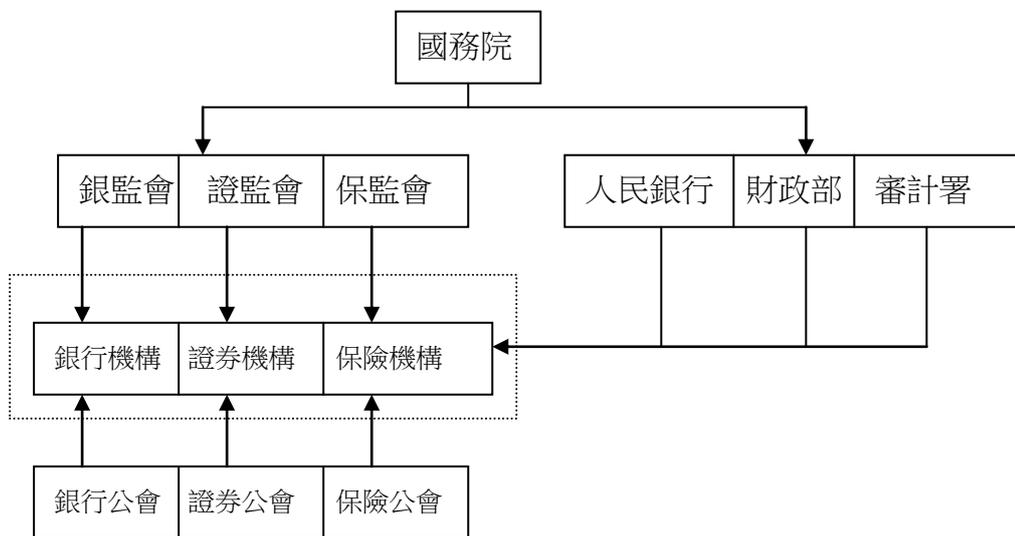
<sup>14</sup> 同前註，第九〇頁。

<sup>15</sup> 凌濤，〈大陸金融監管體系及其運作〉，《第九屆兩岸金融學術研討會論文輯要》，二〇〇三年十一月，第二五至二七頁。

融監管還談不上是一種風險監管，僅可謂是針對金融行為之一種合規性監管。

- (3) 第三階段則由一九九八年迄今，是為深化金融監管體制改革之時期。自從一九九二年設立證監會開始，經一九九七年八月上海、深圳證券交易所統一規劃證監會監管，並於一九九八年確立集中統一之證券監管體制。另於同年十一月，成立保險監督管理委員會，促進保險業監管效能之提高，此為中央銀行監管職能之第二次分離。二〇〇三年四月，為增進銀行業監管效率，遂成立銀行業監督管理委員會，專職履行對銀行業之監管職責，此乃中央銀行監管職能之第三次分離。

至此，大陸確立了以銀監會、證監會與保監會為主體之金融分業監管體制，其監管組織與職責可圖示如下：



資料來源：凌濤，〈大陸金融監管體系及其運作〉，《第九屆兩岸金融學術研討會論文輯要》，二〇〇三年十一月，第二七頁圖 1。

依學者之觀察，大陸現階段之金融監理（大陸稱為監管）水準不高，蓋商業銀行與其他金融業之自我約束力不足。金融業必須專業經營，也必需專業監理，因此實行銀監會、證監會與保監會等三頭馬車之金融監理多元化體制，應是一種符合其國情需要之選擇。然而，全球金融一體化（integration）已經蔚為潮流趨勢，金融監理一元化已經成為世界先進國家之主流模式；同時，大陸金融控股集團也已相繼出現，金融業可謂突破專業經營之界限，萌生出兼業經營之幼苗。大勢所趨沛乎莫之能禦，大陸金融業必將走向銀行、證券與保險兼業經營之路途，以致銀監會普遍被解讀為一個過渡之角色，未來終將回歸金融監理一元化之體制。也因此，大陸將來由金融監理多元化體制改制為一元化體制，組建新型金融監理一元

化機構時，其間所耗費之合併成本與額外增加之直接成本亦勢不可免<sup>16</sup>。

#### 4.不良債權處理之成效

在一九七九年中國共產黨第十一屆三中全會後，鄧小平確定掌握中國大陸政權，開展了中國經濟和金融改革之新歷史時期。在中國人民銀行的基礎上，先後成立了具有經濟實體性質之四大國有專業銀行，即工商銀行、農業銀行、中國銀行與建設銀行<sup>17</sup>，已如前述。而中國大陸問題金融機構不良資產之形成，除受外在金融風暴或多或少之影響外，窺其國內自身所產生之問題，可歸納如下。首先是所謂的「信貸資金」，亦即用銀行之貸款充當國有企業與建設項目之資本金，由此形成之不良資產占 40% 左右；再者，可歸責於政府之過度干預，使銀行對於經營管理水平低下、重複建設、產品無銷路之國有和集體企業發放貸款，此部分形塑之不良資產占 15% ；此外，因其金融監管過於鬆弛，金融機構經營混亂，大量貸款投入房地產與股市從事投機操作，嗣於泡沫破裂後形成之不良資產占 30% 左右；最後，由於信用環境拖累，企業還款意願淡薄，敢於借貸或盲目擴貸，卻無還款意願，如此造成之不良資產占 15% 左右<sup>18</sup>。從世界各國處理問題金融機構之經驗以觀，有幾種處理方式可供選擇，例如對金融機構進行破產及清算程序、政府採取暫時監管或接管之方式抑或放寬對其之管制，或是令該機構重組。鑒於大陸商業銀行國有化之情形，為避免因宣告破產或進行清算而破壞國家信用，並慮及國有商業銀行內部監控亟待加強、市場體系尚未建立，不宜放鬆管制等面向，似以銀行重組<sup>19</sup>之方式較可行。復由於四大國有銀行都具有大量不良資產，透過銀行間之兼併並不能解決問題，因此藉由資產管理公司來實現銀行重組方為最佳選擇<sup>20</sup>。

<sup>16</sup> 參閱商景明，〈兩岸金融監理體制之變革與比較〉，《存款保險資訊季刊》，第十七卷第三期，第一七三頁。

<sup>17</sup> 該次金融改革分為三大方面，即「建構新的金融體系」、「逐步開放搞活金融市場」以及「建立宏觀金融調控體系」，而四大國有銀行之設立乃建構新金融體系層面中之改革內容。此外，一九八六年經國務院批准建立綜合性、股份制之交通銀行，隨後亦相繼成立中信實業銀行、招商銀行、中國光大銀行、廣東發展銀行、深圳發展銀行、福建興業銀行、華夏銀行、上海浦東發展銀行等一批全國性或區域性之銀行。雖然這些銀行實質上仍為國有，但已逐步打破過去中國人民銀行獨大之情況。參閱施敏雄、邱仕敏，〈中國大陸金融市場之演進與展望〉，《臺灣經濟金融月刊》，第三八卷第四期，民國九十一年四月，第一二頁。

<sup>18</sup> 參閱陳元保，〈全球不良金融資產處理機制綜觀〉，中華民國銀行公會、台灣金聯資產管理股份有限公司暨中華經濟研究院主辦「2001-當前我國金融體系的挑戰『資產管理公司之策略與實務』研討會」書面參考資料。

<sup>19</sup> 所謂「銀行重組」係透過銀行內部資產之重新配置、不良資產分離重組，或銀行之間的收購兼併等手段，以改善銀行資產狀況之方法。此方法之實現可透過銀行間之收購兼併，或藉由政府或第三者為之。

<sup>20</sup> 參閱林恆毅、嚴宗銘、黃建森，〈大陸商業銀行不良資產之處理〉，《信用合作》，第七四期，民國九十一年七月，第二八頁。

一九九九年四月二十日，大陸第一家資產管理公司——中國信達資產管理公司於北京成立，其目標是收購一九九六年以前由前開建設銀行所產生之不良資產，求取最大程度保全資產並減少損失。同年十月其他三家資產管理公司華融、長城與東方資產管理公司亦相繼成立，分別受命處理工商銀行、農業銀行及中國銀行之不良資產<sup>21</sup>。根據大陸金融改革之設計方案，其金融資產管理公司係專門為接收、管理和處置國有銀行不良資產而設立之過渡性金融機構，由政府注資管理，原則上該類公司之存續期限不超過十年<sup>22</sup>。二〇〇〇年十一月二十一日「金融資產管理公司條例」正式頒佈，賦予金融資產管理公司得以辦理承銷、債轉股等各項業務之權限<sup>23</sup>。鳥瞰大陸資產管理公司處理不良資產之方式中，使用率高達三分之一者為「債轉股」之方式<sup>24</sup>。詳言之，「債轉股」是指將國有企業之債權轉變為股權，使國有企業成為股份制之組織，以股東會、董事會與監事會，形成國有企業內部監督及制衡之力量<sup>25</sup>。而大陸商業銀行法明確規定商業銀行不得投資實業，因此只有透過資產管理公司才能進行債轉股。具體作法是由國家成立前揭資產管理公司，由其一方面承擔企業對國有銀行之負債，一方面接受銀行對企業之債權，再將接收來的債權轉變為股權，並對所持股權進行經營與管理。但此項措施之風險仍不容忽視，理由有三：一是部分企業存在「重減債、輕轉制」之現象，亦即在實施債轉股之六百多戶企業中，設立新公司者不到百分之十，企業所關心者乃債務之減免，對現代企業制度之建立仍依然故我；二是受人力物力與管理水平之限制，加上國有企業普遍存在「所有者（AMC）監管缺位」與「經營者行為越位」之矛盾，資產管理公司很難取得對債轉股企業經營管理行為之控制權，無法有效行使股權管理與資本運營職責；三是作為階段性持股人之資產管理公司最終必須通過資產運作尋找有效之退出方式，但從大陸多數債轉股企業根本不可能實現股權回購，同時由於中國大陸資本市場尚未成熟，運用轉讓、併購或上市手段及時退出股權，亦乏有效通道<sup>26</sup>。

大陸資產管理公司之營運成效如何，說法不一<sup>27</sup>，但此類公司之設立至少彰

---

<sup>21</sup> 同上註，第二七頁。

<sup>22</sup> 參閱黃志凌，〈大陸金融資產管理公司的運作與發展〉，《第七屆海峽兩岸金融學術研討會論文集》，民國九十年十一月，第二二五頁。

<sup>23</sup> 參閱陳元保，前揭報告資料。

<sup>24</sup> 參閱黃志凌，前揭文，第二三一頁。

<sup>25</sup> 參閱林繼恆，〈資產管理公司（AMC）與資產再生公司（RTC）〉，《臺灣金融財務季刊》，第一輯第二期，民國八十九年十二月，第七五頁。

<sup>26</sup> 參閱王萃強（上海正德投資諮詢公司董事長），〈大陸金融資產管理市場概況〉，載於民國九十二年二月十五日經濟日報第二六版。

<sup>27</sup> 有認為資產管理公司在中國係滯礙難行的，如章家敦（Gordon G. Chang）著、侯思嘉、閻紀宇譯，〈銀行淪亡錄——中國的銀行來日無多〉，《中國即將崩潰》，第一五九至一八四頁。其為如此主張之理由為：一、該國之資產管理公司無法與 RTC 相提並論，蓋其並未掌握處理不良資產

顯其改革之決心，甚至點明金融界亂象之罪魁禍首，並將財政責任回歸至正確之機構，實具有相當之意義。但必須關切並深思下列問題<sup>28</sup>，始得克竟全功。

- (1) 如何對不良資產加以分類，如何因資產種類之差異而異其處置方式；
- (2) 如何運用市場機制處理不良資產；
- (3) 如何向外國投資者出售不良資產；
- (4) 如何強化金融資產管理公司內部治理與業務運作制度；
- (5) 風險之防範，一為前述關於債轉股之風險，二乃市場風險，蓋不良資產之處置必須依託健全有效之資本市場體系，而大陸資本市場係隨著證券市場發展而逐步建立者，僅短短十年歷史，市場體系難謂健全，市場規模亦顯狹小，機構投資者較少，仲介機構資質欠佳，相關配套法令不全，較難吸引各方資金參與資產重組，亦屬必須正視之問題；
- (6) 如何解決國有股及法人股上市流通之問題，促令資本正常運作。

### 5. 金融集團化之趨勢

一九九九年由巴塞爾銀行監理委員會、國際證券聯合會與國際保險監理協會所聯合發布之「對金融控股集團之監理原則」中，對多元化經營之金融集團（Heterogeneous Financial Conglomerates）定義為：金融業於集團業務中占主導地位，且受監理主體必須明顯地從事二種以上之銀行、證券與保險業務，且同時每類業務之資本要求亦有不同之金融集團。而承前所述，考慮到目前中國大陸依然屬於分業經營、分業監理之體制框架，設立金融控股公司主要目的之一是為了實現集團框架下之多元化及綜合化經營，所以中國大陸之金融控股公司應經營二種或二種以上之金融業務。學者因此亦認為應將其金融控股公司定義為：以控股公司形式存在，主要資產顯著分佈於銀行、保險及證券二個以上金融領域之企業集團。雖然在中國大陸還未有對於金融控股公司之法律界定，在實際操作中也還沒有出現正式以○○金融控股公司冠名之企業，但現在以他種形式存在之事實與未來可預期之發展，亦可為係大陸金融體系下之另一項革新，同時也是大陸金融監理體制所必須重視之一項革新<sup>29</sup>。

---

之關鍵因素即「速度」，中國政府僅為局部之再資本化，並無法改善借貸陋習；二、國家企業並不在乎資產管理公司之重整計畫；三、採用債轉股方式處理不良資產，常滋生換股比例爭執之情形；四、中國之資產管理公司規模太大，不切實際。採同樣質疑立場者，如林俊良，《WTO 後之中國投資——投資銀行眼中的機會與風險》，第二二至二六頁。但亦有認為大陸資產管理公司的確發揮應有之功能，非但迅速改善其國有商業銀行之資產品質，且經由債轉股之制度，更加速其國有企業股份化，並提高經營價值而更能降低資產管理公司之經營成本且得提高處分資產之收益，乃一針對自身特殊金融環境所設計出之制度。參閱林繼恆，前揭文，第七六頁。

<sup>28</sup> 同王萃強，前揭文。

<sup>29</sup> 詳請參閱蔡浩儀，〈大陸金融控股公司的現況與發展〉，《第九屆兩岸金融學術研討會論文輯要》，二〇〇三年十一月，第六七至七五頁。

## (二) 我國方面

睽諸美、日等國之發展軌跡，金融風暴之發生係金融機構朝向自由化發展可能面臨之問題。民國六、七〇年代國內發生經營危機之金融機構多以農漁會信用部、信用合作社等基層金融機構為主。惟因該等機構經營規模較小，且屬地方金融，影響層面不大。至八十年代起，台灣金融體制雖在外匯管制解除下，走出封閉式結構，但隨著金融自由化、國際化潮流趨勢，金融機構在提供民眾多樣化服務之餘，卻也面臨更激烈之競爭環境與更攀升之經營風險，而其所產生之金融危機較過去數十年更具規模亦更形複雜。而在我國經濟發展過程中，金融機構對於協助經濟成長與產業發展功不可沒，造就台灣數十年榮景。惟在金融發展過程中，受到經濟波動之影響，亦曾多次發生經營不善事件，如民國七十一年之亞洲信託、七十四年之台北十信、國泰信託及華僑信託、八十四年之彰化四信、八十七年之台中商銀、八十八年之東港信用合作社、八十九年之中興銀行與台灣土地開發信託等弊案。檢討我國金融機構形成問題之緣由，可歸納如下<sup>30</sup>：

### 1. 金融機構過度競爭，授信品質惡化

我國金融機構隨歷史之發展，種類原已較多，近年來在世界潮流趨勢下，政府大力推動金融自由化與國際化政策，於民國七十八年修改銀行法，放寬銀行業之營業項目並開放新銀行之申請設立，金融市場之競爭益形激烈。民國八十年底，十六家新銀行陸續開業營運，金融業務大餅遭到瓜分<sup>31</sup>，個別業者佔有率大幅滑落，多未能達到經濟規模效益。而在經營情形逆轉下，各金融機構不得不採取削價競爭或降低承作標準，致使授信品質惡化。

### 2. 風險控管機制不健全

我國金融機構傳統經營理念對風險管理並不重視，例如辦理放款一向側重擔保品之徵提，對借戶之資金用途及還款來源多未能確實徵信及掌握，部分金融機構並大量承作不動產擔保貸款，在景氣不佳之情形下，房地產市場持續低

---

<sup>30</sup> 參閱蔡進財，〈存款保險由全額保障轉換限額保障配套措施之探討〉，《存款保險資訊季刊》，第十五卷第四期，第一至三頁；蔡進財，〈我國建立問題金融機構處理機制之探討〉，《台灣金融財務季刊》，第一輯第二期，民國八十九年十二月，第六至七頁。

<sup>31</sup> 此現象被外國學者 R. McKinnon 稱之為「金融開放之次序錯亂」，參閱 R. McKinnon, "The Order of Economic Liberalization," in *Economic Development in a World of Change* by K. Brunner & A. Meltzer, North Holland (1982)。詳言之，一、國內金融體制自由化之先，先行開放外匯市場，從事金融國際化，使國內金融機構面臨國際競爭壓力，也造成管理上之負擔；二、國內開放新銀行設立，相關金融法規不足，金融管理人力未能配合先行調整，肇致危機潛伏；三、金融開放壓力下，對於壓力最大之項目開放最多，未以金融次序之規範為先，法規中應嚴格規範之金融防火牆卻疏未注意，導致無法遏止民營銀行與財團間之利益輸送；四、我國原係以公營銀行為主之金融體制，在金融自由化下，應先將公營銀行民營化，再開放民營銀行進入，但是次序卻有倒錯，也滋生銀行過度競爭之景況。參閱行政院研究發展考核委員會，《各國對於金融危機處理策略及我國因應之道》，民國八十八年十一月，第一一三至一一四頁。

迷，連帶影響擔保品價值，金融機構如疏於管理，易造成資產品質惡化而逾放疊進之景象。兼之承作過多股票質押放款，尤其上市公司大股東質押股票比率極高，等同上市公司透過股票質押方式，將公司資金套走，受理質押之銀行成為實質股東，卻對公司營運無法掌握。一旦上市公司發生問題，金融機構為保障債權，不得不賤價出售擔保品，造成金融機構重大損失。此外，其亦未配合金融環境變化，調整風險控管機制，造成金融機構經營成效不彰。

### 3. 普遍缺乏公司治理理念

我國金融機構在時代背景與傳統理念下，股權多集中於少數家族或集團，並且民國九十年公司法修正前該法規定擔任董監事必須有股東身份，常滋生經營權與所有權劃分不清之問題。此外，在人治重於法治且無永續經營之目標下，負責人或經營階層罔顧內部控制制度，操控董、監事會，部分金融機構甚至淪為集團私人金庫，嚴重影響金融機構健全經營。

### 4. 受企業財團財務危機之影響

民國八十七年下半年，一些大企業對外投資受到亞洲金融風暴影響，陸續發生財務危機，八十九年九二一震災後實施之山坡地開發管制亦重創房地產市場，加以近來全球經濟景氣下滑，均對我國工商企業造成重大衝擊，金融機構歷經前所未有之衝擊，大幅提高金融機構整體經營風險而影響金融體質。

### 5. 基層金融機構積弊已深

我國基層金融機構由於長期體制不健全，加上民國七十八年修改銀行法，大幅放寬銀行業務經營項目及範圍，惟信用合作社、農漁會信用部等基層金融機構仍限於經營傳統業務，其賴以維生之存放利差逐漸縮小，導致經營劣勢逐漸擴大。民國八十年底新銀行之開放，業務競爭更加劇烈，基層金融機構為維持一定之業務量，乃增加風險偏高之農業及建築放款，再加上徵授信制度不健全與房地產不景氣，致資產品質惡化，逾放比率持續攀升，形成問題金融機構。

在金融機構問題連連，金融體系千瘡百孔之真實面浮現後，接踵而來必須面對的便是不良金融資產之處理問題。其實二者難謂有前後順次之區別，蓋不良資產之生成本非一朝一夕之功，且與機構本身問題有同時生成而互為因果之連帶關係。據財政部統計，我國銀行稅前盈餘去年首度出現虧損，全年虧損達一千零四十五億元，虧損家數初估約二十家左右，均為歷年首見，淨值則下降一成，明顯呈現金融機構經營日趨惡化現象<sup>32</sup>。此外我國今年出售不良資產之規模，亦可能上看四千億之譜<sup>33</sup>，足證問題之嚴重性。故此，探究我國金融機構不良資產之成

<sup>32</sup> 參見民國九十二年二月十七日經濟日報四版〈國銀去年虧損逾千億元歷年首見〉。

<sup>33</sup> 參見民國九十二年二月十八日經濟日報七版〈銀行出售不良資產將達 4000 億——外商將在台建橋頭堡·出售價格看漲〉。

因實屬重要，可簡略歸納如次<sup>34</sup>：

- 1.民國七十年代末期，股票及房地產市場價格達到高峰後開始反轉，個人信用過度擴張與膨脹，經濟發展泡沫化，金融機構承作之大量建築融資及購屋貸款擔保品價值隨之貶低，使金融機構授信風險增加；
- 2.政府推動金融自由化與國際化政策，加上前述新銀行之開放設立，除瓜分金融業務大餅致生過度競爭外，加上人謀不臧與內部弊案層出不窮，授信品質亦受影響；
- 3.八十六年亞洲金融風暴對於我國金融體系之影響雖然不大，但許多赴海外投資之大型企業則受到相當程度之波及而損失慘重，連帶影響國內金融機構之授信風險；
- 4.誠如前述，九二一震災之後，山坡地限建措施與山坡地社區買氣之銳減，對於建築業之景氣產生極大影響，企業財團擁有之資產價值亦因而大幅縮水，連帶使金融業授信品質進一步惡化；
- 5.最近幾年國際經濟景氣低落，傳統產業不斷外移，亦嚴重影響我國企業營運狀況，促使金融機構授信風險提昇。

職是故，金融機構之不良資產受上述因素影響不斷增加，截至民國九十一年三月底止，全體五十二家銀行（不包含中國輸出入銀行及郵匯局）與基層金融機構之總體逾放比率為 8.78%，居歷年最高，幸而於同年年底降至 6.84%，為一年半以來最低點<sup>35</sup>。但由此可見，資產惡化之情形已逐漸蠶食金融根基，鉅額之不良資產導致金融機構貸款意願益趨保守，放款停滯，企業融通不易，對於國家經濟成長造成之負面影響昭然若揭，實須劍及履及地儘速處理，否則改革之路將更形顛躓。

我國政府在體察金融問題之嚴重性後，隨即於一九九九年（民國八十八年）二月提出「強化經濟體質方案」，其中的核心訴求即為金融革新。迨至二〇〇〇年金融機構合併法及二〇〇一年通稱之「金融六法」通過，台灣現階段之金融機構改造計畫正式揭開序幕。依各國之經驗，完整的金融機構改造多包含五項措施<sup>36</sup>，即資本補強、成立資產管理公司、促使國內金融機構合併、開放國外金融機構購併本國金融機構，以及金融安全網之補強<sup>37</sup>，我國金融改革也逐步地朝向此

<sup>34</sup> 參閱蔡進財，〈我國金融機構不良債權之處理〉，《存款保險資訊季刊》，第十五卷第四期，第一五頁。

<sup>35</sup> 參見民國九十二年二月十七日經濟日報七版〈金融機構逾放比降至 6.84%〉。

<sup>36</sup> 參閱陳元保、張順教、梁連文，〈基層金融機構改造〉，資料來源：財團法人台灣新世紀文教基金會〈<http://taiwanncf.org.tw/seminar/20010721/20010721-1.htm>〉 visited on 2003/2/20,第一頁。

<sup>37</sup> 強而有力之存款保險是遏止金融機構危機時存款戶至金融機構擠兌最重要之措施，而存款保險之加強除了中央銀行提供融資外，存款保險準備金才是承擔倒閉金融機構損失之真正憑藉。但觀察國內存款保險公司以往原有之理賠準備，即使用以處理一個小型金融機構之倒閉亦屬吃力，

諸目標邁進。茲將近年來金融革新歷程之重點摘要分敘如下：

### 1. 金融機構之改制、併購與新設

民國八十六年元月至九十二年十二月底止，財政部共核准九家經營良好之信用合作社改制為八家商業銀行，輔導二十二家信用合作社將資產負債概括讓與商業銀行，三家中小企銀改制銀行，核准臺灣工銀設立。九十年九月七家信用合作社、二十七家農會信用部、二家漁會信用部受讓予十家商業銀行。九十一年七月七家農會信用部受讓予二家商業銀行，另二家信託投資公司分別改制為商業及工業銀行，另外亦有銀行之合併。截至民國九十二年十二月底本國銀行家數為五十家，農會信用部共計二百五十三家，信用合作社共三十五家，漁會信用部則有二十五家<sup>38</sup>。

在這股革新潮流中，金融機構之合併尤受重視。蓋自戰後接收日本政府及民間之金融機構進行整合，大部分均由政府扮演主要之角色，其目的也大多是被動消極地以處理問題金融機構為主；直到近年來政府才積極地鼓勵金融業者進行合併，並積極地推動相關立法，當中又以金融機構合併法及金融控股公司法最受人矚目<sup>39</sup>。我國金融體系中，銀行家數太多規模太小，保險與證券業規模更小，無法面對加入世界貿易組織（WTO）之國際競爭壓力，有必要加以整合。財政部除於民國八十六年五月制訂「信用合作社合併程序及辦法」以鼓勵信用合作社之合併外，特研擬金融機構合併法，希冀藉由金融機構之合併，擴大經營規模，以增強其競爭力，使我國金融版圖呈現新風貌。金融機構合併法已於民國八十九年十一月二十四日三讀通過，並於同年十二月十三日公布施行，其重點如下：（1）納入租稅及規費優惠等措施，以提高金融機構之合併誘因<sup>40</sup>，並納入概括承受、概括讓與、分次讓與、讓與主要營業與資產負債等「準合併」（de facto merger）方式；（2）對於農漁會信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值為負數者，賦予主管機關得強制其讓與銀行之權限；（3）明定外國金融

---

因此金融重建基金之設立乃現階段安全網補強之重要措施。同上註。另可參閱樓偉亮，〈金融安全網與處理失敗銀行機制〉，《存款保險資訊季刊》，第十五卷第四期，第五三至六一頁。

<sup>38</sup> 參閱財政部金融局統計室編印，《金融業務統計輯要》，第三一七期，民國九十三年四月，第三頁。

<sup>39</sup> 但立法過程或因初識制度運作或係有所疏漏，就部份條文內容之訂定並非毫無疑義。請參閱李智仁，〈金融機構合併法第十五條簡評〉，《今日合庫》，第三十卷第四期，民國九十三年四月，第四至二九頁。

<sup>40</sup> 依金融機構合併法第十七條之規定，金融機構經主管機關許可合併者，其所享受之租稅優惠較一般企業合併促進產業升級條例第十五條所享受者，範圍更廣，種類也較多。除因合併而發生之印花稅及契稅一律免徵以及原供事業直接使用土地隨同移轉之土地增值稅可記存或部分免徵外，其他均係針對金融機構之合併而特別給予者。其中尤其法律權利變更登記規費之免徵、商譽、合併費用與出售債權損失之延期攤銷以及合併前五年內虧損之充抵扣除等，更是前所未見之作法。參閱王嘉麗，〈金融機構合併法淺析〉，《存款保險資訊季刊》，第十四卷第四期，民國九十年六月，第八七頁。

機構得與本國金融機構合併、概括承受、概括讓與，藉以引進國外資金與技術，提升金融機構之競爭力；(4) 該法並賦予資產管理公司（AMC）處理問題金融機構不良金融資產（於我國與「不良債權」同義）之特殊權限。

金融機構合併之潛在效益在於其所帶來之利益(或節省之費用)高於其成本，並可達到規模經濟（economy of scale）<sup>41</sup>與範疇經濟（economy of scope）<sup>42</sup>之效果，以重整金融秩序。金融機構透過合併，不僅可以強化經營之深度與廣度，政府部門也期待透過適當的誘因機制，鼓勵金融機構合併，讓壞帳過高的金融機構與經營良好的機構合併以解決長期以來金融機構逾放比偏高之問題。不過，應注意者，金融機構合併法對於異業間合併設有嚴格限制之規定（第五條第一項但書），其目的似乎在於鼓勵同業間之合併以擴大營業規模。民國九十年十月二十五日三讀通過之公司法新修正條文，對於合併事宜更為詳細規定，並加入分割、簡易合併等機制，並就合併等之租稅措施有明文規定，以公司為組織型態之金融機構應適用之。倘若非屬公司組織之金融機構合併時，依金融機構合併法第二條第二項之規定，除依該法規定外，並準用公司法股份有限公司章中有關合併之規定。此外，依據金融機構合併法之授權，財政部於九十年七月間先後研訂「農漁會投資新設銀行或以信用部作價投資新設銀程序及設立標準」、「外國金融機構與本國金融機構合併、概括承受或概括讓與辦法」，以鼓勵基層金融機構改制，並引進外國金融機構與本國金融機構之合併、概括承受或概括讓與，以健全金融機構業務經營，強化金融體質。

## 2. 金融監理體系之革新 - - 金融監督管理委員會之成立

我國於民國九十二（二〇〇三）年七月二十三日公布「行政院金融監督管理委員會組織法」，該法於今（九十三）年七月一日施行，而金融監督管理委員會（以下簡稱「金融監理委員會」）之成立亦可謂是臺灣金融體系革新的指標之一。然而，金融監理委員會成立後將面對臺灣金融市場結構性之發展障礙，包括金融機構過多、過度競爭、獲利能力不足、逾期放款未顯著下降、備抵呆帳提列不足等問題。面對此等金融改革之結構性問題，金融監理委員會必須克服挑戰而提出完整之金融改革方案，方能提昇臺灣之金融機構與金融市場之競爭能力，而有助於經濟成長及全民利益<sup>43</sup>。其實，觀諸臺灣金融市場結構未能快速改善，除政治

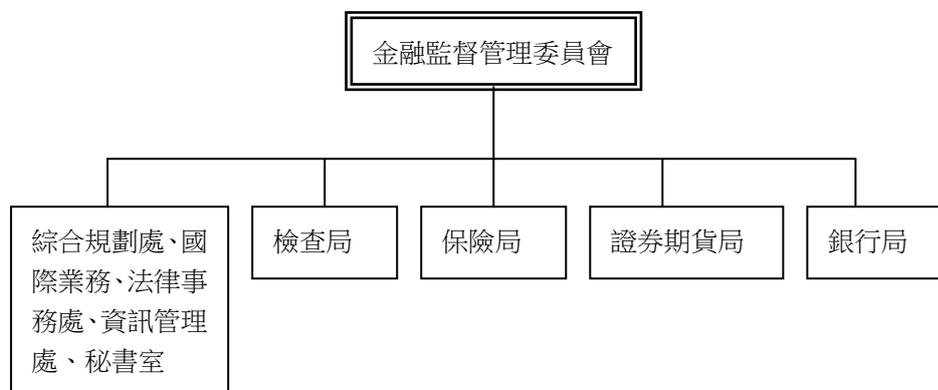
---

<sup>41</sup> 所稱擴大規模經濟，係指合併之後，新的金融機構可用相對較低的成本，提供更多相同的金融服務，例如同質性高的金融機構合併後，關閉重疊之分支機構，裁撤業務重疊人力，擷節成本而保留原有客戶與收益。參閱殷乃平，〈我國金融在新世紀的新挑戰〉，《華信金融季刊》，第十三期，民國九十年三月，第二二頁。

<sup>42</sup> 此處所指範疇經濟之擴大係指購併成立後，可增加金融服務之業務項目，或增加其所欲進入地域市場之占有率或特定產品市場之占有率。一般是異業互補購併，或者異地金融購併為主。同前註。

<sup>43</sup> 參閱陳春山，〈台灣金融監理委員會之組織與運作〉，《第九屆兩岸金融學術研討會論文輯要》，

因素及立法效率之外，金融監理與市場改造結構未能相互配合亦為部份因素。縱令民國九十一年行政院金融革新小組之績效顯著外，持續性與結構性之管理機制仍待建立，因此金融監理委員會也因此催生而出。其組織架構圖示如下：



我國金融監理委員會之組織架構與市場發展可能無法百分之百契合，因此於金融法令及政策形成前，除依照行政程序法之預告程序外，就其基本架構之形成仍採取國際化標準，並與產業政策發展因素相結合，且以保障金融消費者權益為前提。放眼未來，金融監理委員會應有下列突破，以使金融監理與市場結構發展相結合：其一、突破公務員服務法旋轉門條款之限制，使諸多優秀人才得以進入金融監理委員會提供金融監理及市場發展之決策支援。其二、金融監理委員會得仿香港證監會設立各類產業發展諮詢委員會，以使業者之建言得以反應於金融監理政策。其三、善用自律公會組織，使初步之研究來自於業界，而金融監理機制以此初步研究，配合金融消費者與金融市場穩定發展政策之考量，使金融政策及法規之設計，初期能含有產業發展之基本架構<sup>44</sup>。隨著今年七月一日金融監理委員會正式運作，先前引起廣泛討論之人員配置與相關人事異動亦將一一定案，未來我國邁入金融監理一元化之列，將收何等成效，均是吾人所引頸企盼的。

此外，推行金融監理一元化之際，應注意新巴塞爾資本協定（Basel II）之相關內容。雖然該協定最早是針對銀行之需求而制訂，但因注重有關風險管理之觀念架構，同時也適用於非銀行之金融機構，尤其是對預備國際化之金融機構有著莫大影響<sup>45</sup>。巴塞爾銀行委員會於一九八八年七月提出國際統一基準之資本衡量規定與計算標準後，嗣於一九九六年發布涵蓋市場風險之資本適足協定修正案，爾來因國際金融環境大幅改變，許多國際知名銀行為因應業務拓展與金融商品操作之需要，紛紛發展出各種複雜之風險模型與衡量技術，致原有協定逐漸不符目前環境需要。委員會遂於一九九九年六月公布新資本協定第一次諮詢文件，

二〇〇三年十一月，第三頁。

<sup>44</sup> 同前註，第十五頁。

<sup>45</sup> 參閱沈大白，〈巴塞爾協定與未來的金融監理一元化〉，載於民國九十三年六月六日經濟日報第十七版。

第二次諮詢文件則於二〇〇一年一月公布，二〇〇三年正式發表巴塞爾新資本協定，並預定於二〇〇六年實施。新資本協定對於我國監理機關之衝擊主要有<sup>46</sup>：

- (1) 監理內容與範圍擴大，致監理模式之變革：新協定實施後，監理機關除仍須監控最低資本需求外，尚須評估外部信用評等機構是否符合規定條件、銀行法定資本需求之評核過程、內部風險管理系統是否有效及追蹤市場對銀行公開揭露資訊之反應等，監理內容與範圍相形擴大，恐導致監理模式之重大變革。
- (2) 缺乏足夠之經驗與人力，欲達到新資本協定要求之監理水準，將是一項嚴峻挑戰：新協定賦予監理機關檢視與審查銀行資本適足之策略與評估程序，訂定風險管理參數值，並評估使用內部評等法之銀行，其建檔資料及假設條件是否正確完整，是否涵蓋所有風險。而上開風險評估技術及知識於我國尚屬方興未艾階段，亦無相關審查及評估之作業程序，缺乏足夠之相關經驗與人力，欲達到新協定賦予權責，將是一項嚴峻之挑戰。
- (3) 發展監理檢查技術，提升監理檢查人員之專業素養：新協定賦予監理機關訂定部份風險因子及參數值，可調整部份信用評級之風險權數，及審查銀行風險評估系統。監理單位為制訂風險衡量與管理辦法及風險管理參數值，勢需熟稔新協定內容及各項風險計算方式，且於實地檢查時尚須驗證銀行資本計提及風險評估系統是否符合規定，故將促使監理機構發展監理檢查技術，提升監理檢查人員之專業素養。

財政部為因應新巴塞爾資本協定之衝擊，由金融局與中華民國銀行公會籌組「新巴塞爾資本協定共同研究小組」，該小組除與臺灣金融研訓院共同邀請國外相關專家學者來台講習，俾使監理機關與金融業相關人員深入瞭解新協定之內容外，並設置五個分組<sup>47</sup>，積極研議相關因應方案。而究應如何提高金融監理一元化之實質功能？聯合論壇（Joint Forum）亦提出建議如下<sup>48</sup>：

- (1) 促進不同監理機關對跨類金融機構之瞭解，如監管不同金融機構主管之互調或許是可考慮之措施；
- (2) 訂立各項金融機構監理資訊交換之原則，擴充相關資訊交換之協定；
- (3) 認知所謂之整合性風險管理不必然隱含所謂集中的風險管理，更重要的是能適當評估所有重要風險；

<sup>46</sup> 參閱周永寶，《巴塞爾銀行資本協定與資產證券化研習報告》，中央存款保險公司編印，民國九十二年十一月，第四八至四九頁。

<sup>47</sup> 該五大分組為：(一) 信用風險標準組：由華南銀行、聯合徵信中心主辦，中國信託銀行、建華銀行與台新銀行協辦；(二) 信用風險內部評等法組：由聯合徵信中心、華南銀行主辦，中國信託銀行、建華銀行與台新銀行協辦；(三) 作業風險組：由中國信託銀行主辦，並洽二家銀行協辦；(四) 市場紀律與資產證券化組：由中華開發工業銀行主辦，並洽二家銀行協辦；(五) 監理審查組：由合作金庫銀行主辦，並邀中央銀行、中央存款保險公司協辦。

<sup>48</sup> 轉引自沈大白，前揭文。

- (4) 整體壓力測試應持續進行以評估獨特或極端事件下之潛在風險；
- (5) 跨業之監理或功能性為主之監管，目前為不同國家所採行；
- (6) 對風險公開揭露之重要性應加以重視。

再者，隨著金融自由化、國際化與大型化之趨勢，我國金融機構面臨整合，已如前述。其中，金融控股公司之模式於我國廣被採用，惟基於其特性，倘若未能架構良好監理機制，勢將造成經營風險累加，並引發嚴重之利益衝突與資金疑慮，未來金融監理委員會就此項事務應如何規範與執行，是屬頗具難度之挑戰<sup>49</sup>。

### 3.新農業金融體系之成形

近年來，部份農漁會信用部逾放比節節升高，為徹底解決基層金融機構管理問題，財政部於民國九十年八月開始進行一連串接管動作，包括進駐三十六家問題基層金融機構、中央存款保險公司接管彰化市農會等七家農會信用部等。之後由於政府推動五二八金改計畫與信用部分級管理等措施，導致農漁會反彈聲浪四起，全台各地農漁會舉行十萬人大遊行，最後在朝野政黨回應下，立法院通過「農業金融法」，並由總統於民國九十二年七月二十三日公布。依據「農業金融法」之規定，將設定全國農業金庫（第三條），並由行政院農業委員會為主管機關（第五條），而全國農業金庫之資本額將不低於新台幣二百億元（第十一條），且成立初期由政府出資 49%（第十五條）。至於農業金融機構之監理業務，依該法第七條之規定，應由中央主管機關委託金融監理機關或金融檢查機構辦理。此項農業金融體系之革新，能否突破以往窘境而獲致健全經營成效，未來亦為一大挑戰。論者對此有所質疑，認為設立初期需要政府出資強力支持，而經營過程若造成金融體系問題，仍須其他金融機構與監理單位支援（例如財政部、中央存保公司），其成本甚高，因此相關之成本效益需妥善權衡，並建議未來金融監理委員會宜與農委會針對此諸問題仔細研議<sup>50</sup>。雖然於今年六月十一日，立法院三讀通過金融重建基金設置及管理條例延長一年案，令該條例可繼續運用至明年七月九日，並明定其中 20% 之基金將用於農漁會信用部之賠付。金融重建基金將優先處理鳳山信用合作社、花蓮市農會、屏東縣新埤鄉農會等基層金融機構。惟本文以為，縱令金融重建基金優先處理此該機構，但此乃就既成問題機構加以救濟，況且重建基金目前經費仍屬不足，無法期待將所有問題基層金融機構處理殆盡。放眼未來，依據農業金融法所架構之新金融體系應如何合理有效地運作，似有觀察空間，故此本文亦贊同前揭論者見地，建議相關單位妥適諮議為宜。

### 4.證券市場之革新巡禮

<sup>49</sup> 關於金融控股公司之金融監理問題，請參閱李智仁，〈試論金融控股公司之監理問題〉，《中央存款保險資訊季刊》，第十七卷第三期，民國九十三年三月，第一七七至二〇三頁。

<sup>50</sup> 參閱楊雅惠，〈冀望金融新政闢新局〉，《經濟前瞻》，第九十三期，二〇〇四年五月五日，第五〇頁。

民國九十二年政府對於資本市場施以自由化措施，於該年七月上旬宣布解除對於外資進入股市之管制，相關措施分成幾部份實施，首先是取消合格外國專業投資機構（QFII）投資國內股市上限三十億美元之規定，以及核准投資後兩年內需匯入之規定，並取消現行外國專業投資機構之資產規模需達一億美元之門檻限制。自此臺灣施行之 QFII 制度於同年十月正式走入歷史。回顧此制，其不僅開啟國際資金進入臺灣資本市場的大門，同時也對減緩外部衝擊與維持金融穩定，有相當之貢獻。一般而言，證券市場國際化之目標不外乎：增加公共及私人部門籌資管道、發展均衡多樣化之市場投資者、提升國內投資者投資及風險管理之技術、提升公司治理與資訊透明度……等等。從這些標準加以衡量，臺灣股市可說是成功地達成其階段性目標，因此論者亦謂，取消 QFII 不是一個新的開始，乃是循序漸進之開放過程中的另一階段<sup>51</sup>。另於民國九十二年年底，政府復將外資投資國內證券制度，大幅放寬為境外自然人與境外投資機構二類，其中機構投資者之投資額度無上限規定。此外，並簡化外國投資國內證券之申請程序，未來境外投資機構僅需完成申請手續，資金即可自由進出。隨著資本市場開放措施之實施，一方面有助於我國與國際金融舞台接軌，邁向亞太籌資中心，另一方面外資於股市之比例提高，受到國際資金進出之影響程度勢必大幅提高。學者呼籲，為避免因為開放而造成股市過度動盪，增加投資者風險，政府宜有配套措施，中央銀行亦應更加周延而嚴密地掌握監控資金進出情況，並加強國際金融商品與避險工具之運用；而證期會對於股市交易制度與秩序（如內線交易、會計師簽證制度等）更應嚴格規範，以健全證券市場，本文深表贊同<sup>52</sup>。

另一項值得注意之革新為今（九十三）年六月十一日證券投資信託及顧問法之立法通過，將證券投資信託及投顧業者之規範辦法由行政命令提升至法律位階，更加健全投信、投顧業之經營。新法擴大證券投資信託基金商品種類，引進基金私募制度，放寬投信、投顧業者可以跨業經營。同時以專章規範「全權委託」業務（代客操作），以加強對投資人權益之保護。此外，此項立法有助於金融商品創新與擴大業務經營範圍，使相關法令規範符合國際水準慣例，並可進一步促進我國投信、投顧事業之發展及資產管理市場之現代化。新法亦授權主管機關得私募更多型態及種類之投信基金，使基金產品線更加完整，投信業者之經營亦更加彈性，投資人之選擇亦趨多樣化。另由於現行法令對境外基金之銷售並無明確規範，新法將從事或代理募集、私募、銷售境外基金等行為均納入規範，並以強制入會等方式建立業者自律機制，提供投資大眾更堅實之保障<sup>53</sup>。此項革新所帶

<sup>51</sup> 參閱於貽勳，〈台灣取消 QFII 制度之因應〉，《第九屆兩岸金融學術研討會論文輯要》，二〇〇三年十一月，第七九頁。

<sup>52</sup> 參閱楊雅惠，前揭文，第四九頁。

<sup>53</sup> 相關報導請參閱民國九十三年六月十二日中國時報 B7 版。

來之效果，相信是可以符合期待的<sup>54</sup>。

#### 四、兩岸金融體系未來之挑戰與前瞻

##### (一) 大陸方面

##### 1. 巨龍走索之挑戰 - - 首重平衡<sup>55</sup>

中國政府一方面努力維繫舊社會之秩序，另一方面渴望與全球經濟接軌，因此必須著重相關事務間之平衡。例如：(1) 開放競爭前之準備與本地控制間之平衡：依據中國之入世承諾，外商銀行將從二〇〇四年（企業銀行）及二〇〇七年（消費銀行）起，獲准於中國地區以較公平之方式，與本土銀行一較長短。故而二〇〇七年以後來自海外之競爭，可能是推動中國境內金融改革之必要催化劑，因此政府應該重視本土銀行之競爭能力，因為如果本地存戶轉向新外商銀行之速度過快，則被不良債權羈絆、體質羸弱之中國金融體系，將難以維持穩定；(2) 解決不良債權問題與維護社會契約間之平衡：承前所述，中國大陸之不良債權問題頗為嚴重，其銀行壞帳總額，於亞洲銀行中僅次於日本。但因為中國大陸之銀行均有極高的流動性，因此金融體系之全面崩潰尚不至於發生，但卻不排除流動性危機之出現。中國政府其實也很清楚不良債權問題若不解決，將肇致何種風險，亦明白成功處理不良債權之好處。而國營企業給予員工工作機會，乃是社會安全保障之提供，中國政府一直以來堅守履行此項社會契約。因此，為了在解決不良債權及維護社會契約之間，達到巧妙的平衡，中國政府採用漸進方式或「分期計畫」來解決不良債權，遂有前揭四家資產管理公司之設。但分期計畫之代價便是犧牲經濟成長，此種方式會出現表面之穩定，但亦同時鼓勵金融業冒更大之風險。職是故，大陸方面未來必須避免諸如此類之作法讓納稅人付出比直接解決問題更大之代價，以避免金融體系綻開更大的漏洞；(3) 填補退休金缺口與預防證券市場崩盤間之平衡：按退休準備金與退休需求間逐漸浮現之「退休金缺口」，亦可能加劇所得不均之問題，而造成社會緊張程度之提高。依麥肯錫亞洲金融諮詢團隊之觀察，中國「現收現付制」之退休金體系已經瀕臨破產，準備金與退休需求間之資金缺口，至二〇一〇年將高達一千一百億美元，而政府可能會以出售國企股份之方式來籌措退休金，倘若如此，極有可能引發股價崩盤，導致較富裕人民之財富損失，但反之如能安全過關，則退休金改革計畫將可造成匯集基金（pooled funds）之累積，並有效帶動中國剛起步之主要及次要證券市場之成長。

##### 2. 金融監理體系功能之落實

---

<sup>54</sup> 關於證券市場之革新，其實尚有一重要課題可以探究，亦即金融資產證券化與不動產證券化制度之實施，惟本文側重整體金融體系革新之分析，此二制度之推展乃體系下運作之融資機制問題，因此並未於文中論述之。

<sup>55</sup> 參閱前註 3 書，第一六一至一六七頁。

目前大陸方面所採行之金融監理體制係分業監理之模式，我國於今(九十三)年金融監理委員會成立前亦復如此。分業監理之疑慮已如前述，未來相信彼岸亦不排除朝向金融監理一元化之趨勢改革。但就現行機制言，或許是較契合其國情之選擇，倘若未來金融體系意欲完善運作，金融監理之功能必須切實發揮。在此轉軌時期，大陸金融監理面臨極大挑戰，舉其犖犖大者有三，即(1)必須妥善處理分業監理框架下之監理協調關係：其亟須建構三層次之有效協調機制即監理部門間、監理部門與中央銀行間，以及監理部門與其他國家監理機構間之協調機制。而建立以上三個層次協調機制，不僅僅是為了提高整體監理效率，另有慮及防範監理套利之問題。蓋各監理部門間客觀上存在之監理差異，會為監理套利行為提供空間，因此如何防範，亦必須重視國內外監理政策與措施一致性之問題；(2)必須妥善處理金融監理與金融改革之關係：按對於轉軌與開放進程中之金融監理而言，既要提高監理本身效率，還要在可負擔改革成本之條件下積極推動金融機構改革，注重建構激勵相容之監理機制，並由此提高整個金融業之效率，此為大陸金融監理工作之特色，亦為當前監理部門面臨之最大挑戰。於此同時，監理部門還要面對內外開放之雙重考驗，不斷累積風險監理之經驗，關注金融開放之條件、順序及路徑，時刻警覺可能觸發金融危機之因素；(3)必須妥善處理金融監理與金融創新(financial innovation)之關係：任何轉軌國家皆存在金融產品體系不健全之問題，勢必根據金融業具體發展階段與特點，積極創新多樣化之金融商品，以符合長期發展之要求。故而如何未雨綢繆，即時調整監理思路，避免金融機構於創新過程中無所適從，在保持金融穩定性之同時以金融創新拓展金融發展空間，是大陸金融監理面臨之又一項重大課題<sup>56</sup>。

### 3.其他配套制度之建構

另外尚有其他配套制度關係金融體系良莠，必須一併注意。例如中國金融體系有一致命傷，亦即授信風險之實務作法失當。若能革新授信風險管理體制，便能享受利益，縱使不能即刻轉虧為盈，不過至少得以減緩虧損之發生。同時，大陸本土銀行亦必須瞭解本行業務及產品之基本經濟面，蓋大部分之銀行都無法將實質授信成本，適度地與貸款業務結合，且由於缺乏資金移轉之訂價機制，也無法決定存款之真正價值。因此，建立一套全面可靠之利潤呈報制度，實有助於銀行清楚地了解業務之盈虧狀況<sup>57</sup>。

#### (二)我國方面

##### 1.金融整合之際不忘金融創新與公司治理

近年來金融整合之潮流席捲我國金融體系，對於我國金融版圖之調整劃下新

<sup>56</sup> 參閱凌濤，前揭註 15 文，第三一至三四頁。

<sup>57</sup> 參考前註 3 書，第一七九頁。

指標，但光靠金融整合（如購併、金融控股公司等）並不足以造成重大之市場結構轉變，未來將如何運用整合後之優勢，進行金融創新，將考驗著經營者的智慧。另外，如何讓公司治理（Corporate Governance）之理念落實於金融機構中，我國公司法、證券交易法與企業併購法等法制已做出回應，實務運作上亦應確切落實，不僅藉此強化公司體質，並可獲取投資人之信賴，更進而促進整體金融體系之完善運行，殊值重視。

## 2. 金融監理體系之挑戰

金融監理委員會於今年七月一日正式成立後，所擔負之任務可謂艱鉅無比。其所面臨之挑戰簡言之有四，首先，其本身之定位與內部組織權能分配問題應予釐清；其次，必須對於新巴塞爾資本協定之衝擊作出妥適因應；再者，如何配合金融集團化之事實為適當之監理工作亦屬挑戰之一；最後，面對新農業金融體系之成形，於執行監理工作時如何與主管機關達成共識俾利執行亦為重要挑戰。

## 3. 新挑戰與新需求之體認

來自外商之競爭不斷加劇，勢必加速臺灣金融市場之變革，預計到二〇〇五年之前，市場整併之力量加上中國大陸逐漸增強之影響力，以及顧客需求之改變，臺灣之競爭態勢將展現全新的風貌。而大陸對於臺灣無可避免所產生之衝擊、臺灣消費者逐漸變得難以掌握、顧客資訊不足導致本地業者之經營劣勢浮出檯面，以及臺灣越來越能吸引國外金融機構等事實，均顯示我國金融體系必須正視此諸基本市場之壓力與需求<sup>58</sup>。也唯有體認變動不羈的市場生態，輔以與時俱進之法令措施，施以妥善配套措施，方為我國金融體系常保優勢競爭力之法則。

## 五、結論

綜據前述，就目前之金融競爭力言之，國際化經驗較豐富的我國似乎較具優勢，但未來中國大陸方面的金融發展潛力實不容小覷，應如何在 WTO 架構下，就政策與配套措置進行調整與規劃，是兩岸金融體系均必須學習之課題。在金融近況之觀察方面，兩岸金融體系也都面臨了或大或小之困蹇，已檢視如上，但相關因應之機制與法制亦陸續啟動，帶來諸多面向之革新，對於未來完備金融體系之建構，都扮演了極佳的階段性任務角色，誠值重視。然而，兩岸金融體系未來仍將面臨許多挑戰，若能洞悉闕漏進而觀瞻未來，相信對於金融體系之調整與補強將有實益。本文僅舉一隅之見，嘗試將所見所思提出討論，不足之處所在多有，但希冀幻化為一份祝福，期許經過革新洗禮的金融體系，能在未來鋪陳出佳美的榮景。（作者為本所資深顧問）

---

<sup>58</sup> 同前註，第一九九頁。