

國立台灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

沒有變革的改革－全球化與台灣金融監理改革

A Reform without Transformation—Globalization and Financial

Supervisory Reform in Taiwan



顏維婷

Wei-Ting Yen

指導教授：黃長玲 博士

陶儀芬 博士

Advisor: Chang-Ling Huang, Ph.D.

Yi-Feng Tao, Ph.D.

中華民國 99 年 7 月

July, 2010



To my beloved mother who enriches  
my life with curiosity





# 謝辭

這份研究得以完成首先要感謝十二位願意接受訪談的受訪者，因他們反芻自己的生命經歷來與我這個研究生分享，因此賦予我更多機會從不同面向去檢視《行政院金融監督管理委員會》的設立過程與優缺點，也因為這些訪談經驗，使我在研究過程中能來來回回地在理論與經驗中反芻自己，修正自己「觀看」的方式，這個過程不僅讓我更接近「真實」，也豐富我對此議題的了解。此外，要特別感謝在立法院工作的拱辰，不僅協助我取得官方資料，更幫我牽線約到幾個重要的訪談，他的幫助使這份研究不致支離破碎或視角偏頗，而他的熱情也激勵我要善用資料來回饋他。兩位口試委員林國明老師與吳鯤魯老師在口試中的指正、孫煒老師於研討會中就獨立機關給予的建議，亦提點我這份研究的不足之處與日後發展的可能方向，作為研究者這些都是最寶貴的收穫。

終於走到即將離開台大的當口，回頭望去來時路，一切是如此歷歷在目。弄春池畔八年的歲月孕育我現在的一切，從我對知識的感受、對研究的興趣、以金融政治為題的想法，到目前碩士論文的完成，都是在社法學院完成。徜徉在社法學院的時光既幸福又奢侈，對比於外頭的喧囂，社法學院有如城市中的世外桃源，蘊含著一種怡然自得的沉靜，人身處其中感染了寧靜，心中自然多了與知識對話的空間。我何其幸運能持續在這恬淡的寧靜中沈澱自己、探索知識，享受那份內向性的快樂。我在裡頭學習實踐自己為一位社會科學研究者；學習從更高的層次觀看自己；學習讓社會科學成為一種生活態度。社法學院總是沈靜地佇立在那裡，擁抱我高低起伏的情緒，見證我每一個階段的成長。如果說我有那麼一丁點的長進，那都是在台大社法學院孕育而成。啟航的船隻有了堅固的錨，就能在汪洋中不致喪失方向，即將結束台大生涯啟程到下個階段的我，帶著社法學院培養我的一切，相信已有了能定位自己堅固的錨。

社會科學是一種專業更是一種態度，我的兩位指導教授黃長玲老師與陶儀芬老師長久以來以身教向我展示身為社會科學研究者應有的開放胸襟與態度，以及知識分子的風範，給了我追隨的楷模與期許自己的標準。長玲老師啟蒙我對知識殿堂的想像，她在知識上的涵養及對現實的深沈關懷一次又一次替徬徨的我解惑，而她的熱情更是一點一滴雋刻著我，指引我找到自己的方向。在知識的道路上，她既嚴厲又溫和地推著我往前走。另外，進行碩士論文期間兩度

擔任長玲老師「社會科學研究方法」的助教對我的論文是一項很重要的幫助，這讓我得以在學思與實做中不斷評量自己研究的缺失。儀芬老師對金融與台灣政治的掌握對我的研究則產生最實質的幫助，她總是在清楚的思辨下去挑戰我的視角，耐心並且反覆地和我討論，提醒我理論層次的方向與可能性。在寫作過程中，她更展現高度的同理心與寬容來面對我雜亂無章的寫作順序。作為指導教授，兩位老師在論文期間都以最大的包容，容許我不斷進出不同的分析層次，整個研究在他們的包容下因此是個從發散到收斂的過程，作為一個重要的習作，這樣的學習經驗無疑是彌足珍貴無法取代的。

學習除了有良師，益友更是上天賜與的禮物，在台大八年碰上的人是我一輩子的資產，因為他們的砥礪我才成為現在的我。大二開始為期兩年的「政治社會學讀書會」啟發我對知識最素樸的興趣，每週日下午漫天的閒談成了讓興趣發芽的種子，謝謝卓馨、喜酣、均郁以及花輪，那是大學生活很美好的一段時光，尤其是卓馨和喜酣更成為前往博士之路一輩子的好學伴；碩士班為期一年的「手足會」砥礪我修正「只想不寫」的壞習慣，透過強迫寫作與分享使我論文的思緒得以前進；野草莓運動後的「展望公民社會讀書會」更是碩士階段重要的一環，它除了挽救我能繼續以金融政治為論文題目外，更讓我有機會分享其他人深沈的生命經歷，感謝與我互為彼此心理醫生的李佳欣，她從大學起就不斷從社會運動的角度刺激我的腦袋，野草莓後我們更是分享彼此無窮的焦慮，為的只是在知識與現實關懷中取得一個平衡。

論文實際寫作期間心情最容易起伏，萬分感激佳旻三不五時接收我歇斯底里的抱怨及不耐，我每每都在抱怨完有了繼續寫作的動力，而她總以最體貼的方式包容我；謝謝文文打點了我的寫作環境，幫我裝窗簾，又幫我做謝絕訪客的牌子，她讓我有十足的動力專注在寫作上；感謝小菇跟信宏時不時跟我聊論文、給我靈感，尤其感謝小菇在我經歷撞牆期時幫我理清連我自己也想不太清楚的思緒；焙爺秉持著蘇格拉底的求學精神屢次與我相互勉勵論文進度，他追求真善美的熱情與執著像炙熱的光照亮我，有這樣純粹的朋友很難得；珈健以師兄之姿對整份論文的幫忙很大，不僅是論文，這段期間他也幫助我作了好幾個重要的決定，是非常值得信賴的好朋友；另外要一併感謝大哥、含及、波波、手一些、大神、貞伶、千珩與雪琳，那些吃喝玩樂的快樂時光是研究所生涯難以忘懷的一章。

最後，我要謝謝最親愛的 Wendy, Cindy and Susan，妳們八年來的陪伴支持我走過每個重要時刻與低潮，每週五晚上總是我盡情放鬆自己的時刻，我對妳們的感謝與依賴盡在不言中。另外，要謝謝最重要的家人，比比顏雲龍、咪咪黃淑惠還有顏維新，家人是生命中的起點與依歸，有了他們我才有面對世界的勇氣。

一份研究的終點是另一份研究的起點，疑問與好奇心驅使我繼續往前走下去，而知識的樂趣就在其中源源不絕地跑出來，可以繼續享受這份單純的快樂是上帝對我的眷顧。一路至此，我每天都在學習成為更出色的研究者，我認為最具挑戰的莫過於養成一顆勇敢的心，並保有堅定的精神與關懷，而這正是我期許自己的方向。

2010/8/2 於台北



# 中文摘要

金融監理體系反應國家對金融的管制政策，隨著跨國界金融交易量上升，金融監理規範已不能僅依國界劃分，需要有全球層次的規範，各國金融產業才能被有效監理。本研究的主題就是探究台灣的金融監理規範如何在全球層次與國家層次的互動中出現，具體的依變項是《行政院金融監督管理委員會組織法》的設立過程，本研究回答改革為何開始、如何進行以及改革了什麼這三個問題。

在台灣的故事中，金融全球化的壓力與國家本身的自主性同時對台灣金融監理規範的樣貌發生影響力。首先，台灣金融監理改革的啟動是受金融全球化壓力的影響，不過這個壓力並非由外而內輸進台灣，而是國家主觀理解到全球化對台灣可能帶來的衝擊，因此先發制人地進行改革，以宣示台灣要加入國際金融社群的決心。金融監理改革在「宣示」的邏輯下被搬到政治議程中，也是在同樣的邏輯下，改革的方向以成立單一監理機關（也就是行政院金融監督管理委員會）為目標。

再來，在改革如何進行的部份，雖然監理改革是由政治菁英有意識的發動，但改革從草案到三讀通過，實際的執行者都是國家官僚（以財政部官僚為主）。由於台灣的金融產業長期受國家掌控，國家與市場一直呈現前者支配後者的關係，初始的權力關係在邊際報酬遞增的邏輯下形成路徑依賴，因此國家官僚主觀上並不認為需要改革監理體系來增進對市場的監理效率。除此之外，社會在此權力關係下並不存在集體的力量來監督改革方向，加上台灣兩大主要政黨的意識型態分野也不落在對財經議題的態度上，以致於金融監理改革自始至終都缺乏推動的政治動能。這樣的結果是，改革的過程一拖再拖，最後是在選舉的政治考量下通過，而金融監理雖然在樣貌上出現一個類似合併監理的單一組織，但必沒有實質上的改變。

# 英文摘要

The financial supervisory system is a reflection of a country's financial regulations. As international financial trading increases, it is not feasible to only make financial supervisory rules domestically. The financial industry in a given country can only be supervised effectively through supervisory rules both at the international and the domestic level. The main focus of this thesis is to explore how the financial supervisory system in Taiwan reformed through the interaction between the international level and domestic level. The dependent variable in this study is "The Organizational Law of the Financial Supervisory Commission of the Executive Yuan" (FSC). By investigating the political process behind its establishment, I aim to answer why the reform began, what the legislative process was, and what changes have occurred since its establishment.

The development of the financial supervisory system in Taiwan is affected by the pressure of financial globalization as well as the autonomy of the state. First of all, the initiation of the financial supervisory reform was indeed influenced by the pressure of financial globalization; however, the pressure was not transited through an outside-in route. Rather, the state began the reform in the knowledge of the shocks that globalization might bring. The move represented the states determination to show that it was well-prepared to join the international financial community. As a result, the logic of "declaration" pushed supervisory reform into political agenda, and it was under the same logic that the target of the reform was to build a single supervisory agency (that is, the FSC).

Although the reform was initiated by political elites, the legislative process was led by the state bureaucracy (mainly officials in Ministry of Finance). Since the financial industry has been under the control of the state for a long time, the state has always prevailed over the market. This uneven relationship between the state and the market became path dependent through the mechanism of increasing returns. Therefore, from the perspective of the bureaucracy, there was no need to reform the supervisory system since the system itself was efficient. Besides, there were no pressure groups in society to oversee the reform. In addition, the main political cleavage between the two main parties in Taiwan does not rest on economic or financial issues, leading to partisan indifference toward the reform. These factors

resulted in a lack of political momentum during the reform process. Consequently, the financial supervisory reform was stuck in the legislative process for eight years. The bill finally passed in 2003 due to electoral considerations. In appearance, a new single organization emerged out of the reform. In reality, however, little has changed.



# 目錄

謝辭	I
中文摘要	IV
英文摘要	V
<b>第一章 緒論</b>	<b>1</b>
第一節 問題意識：行路難的金融監理改革	1
第二節 文獻回顧：金融全球化與金融管制	4
壹、 全球化下的管制趨同	4
貳、 國家的介入與金融管制趨異	9
參、 目前對金融監理的研究	12
第三節 分析框架及主要論證	16
壹、 該如何「看」：視角的選擇	16
貳、 主要論證與分析視角	24
第四節 資料來源與研究限制	29
第五節 章節地圖	31
<b>第二章 金融統治的制度起源：公營金融獨佔體制</b>	<b>33</b>
第一節 公營金融獨佔體制的制度內涵	33
壹、 金融獨佔制度的意志	33
貳、 金字塔型的制度設計	34
參、 謹慎統治邏輯的貫徹	38
第二節 恩威侍從關係下的政策網絡	43
本章小結	47

<b>第三章 金融統治的制度變遷：金融全球化與台灣金融體制</b>	<b>49</b>
第一節 金融全球化的衝擊	49
壹、 衍生性金融商品的出現與金融集團	51
貳、 全球金融監理規範	53
第二節 國家主導下的金融自由化與集團化	59
壹、 金融全球化在台灣	59
貳、 新銀行政策：權力結構重組的政治籌碼	70
參、 金融集團化	74
第三節 大小夥伴關係的政策網絡	78
本章小結	83
<b>第四章 台灣金融監理制度的起始與改革</b>	<b>85</b>
第一節 金融監理體制的形成	85
壹、 制度起始：多元監理體制的制度安排	86
貳、 制度特色：重國家輕市場的金融監理制度	93
第二節 金融監理體制的變遷與問題	100
壹、 十信案的啟示：金融檢查的問題	101
貳、 金融業務檢查分工方案	103
第三節 台灣金融監理改革的啟動	108
壹、 序曲：彰化四信風暴	108
貳、 金融檢查的持續改革	112
參、 「金檢一元」到「金監一元」：改革層次躍升及其邏輯	114
本章小結	124

<b>第五章 台灣金融監理改革的過程與結果</b>	<b>127</b>
第一節 改革的開始－國民黨時期的金融監理改革	127
壹、 財政部的立場	127
貳、 組織層次上下變動的金融監理法案	133
參、 組織而非制度層次的改革	137
第二節 改革的接續與完成－民進黨時期的金融監理改革	140
壹、 進入立法程序以前	140
貳、 進入立法程序以後	143
第三節 改革的結果－金融監理的變與不變	153
本章小節	155
<b>第六章 結論</b>	<b>157</b>
第一節 國家與全球化：交互作用下的金融政策	159
第二節 《行政院金融監督管理委員會組織法》的政策意涵	160
第三節 《行政院金融監督管理委員會組織法》的理論意涵	163
<b>參考文獻</b>	<b>165</b>
<b>附錄一 訪談大綱</b>	<b>179</b>
<b>附錄二 WTO 框架下對金融服務業開放的水平承諾</b>	<b>181</b>
<b>附錄三 WTO 框架下對金融服務業開放的特定承</b>	<b>183</b>

# 表圖目錄

## 表目錄

表 1-1：訪談對象基本資料.....	30
表 2-1：新銀行開放前台灣的銀行體系基本結構.....	36
表 3-1：OECD 國家金融監理的方式.....	58
表 3-2：全國金融會議各組討論的主題與子題.....	64
表 3-3：外國金融機構在台灣數目與存放款資料.....	66
表 3-4：金融革新小組討論主題與子題.....	68
表 3-5：地方派系與區域性聯合經濟獨佔.....	82
表 4-1：2000 年金融檢查詳細數據.....	97
表 4-2：1986 年金融業務檢查分工方案.....	103
表 4-3：1992 年金融業務檢查分工方案.....	104
表 4-4：台灣 1996 年以前金融檢查制度之沿革.....	107
表 4-5：1990 年代金融機構擠兌事件.....	110
表 4-6：1997 金融檢查分工方案.....	113
表 5-1：歷次金融監理機關一元化版本比較表.....	152

## 圖目錄

圖 2-1：國民政府統治初期的金融體系圖 .....	40
圖 3-1：Basel 的三根支柱 .....	56
圖 4-1：金融監理體系的內涵 .....	87
圖 5-1：第一版的金融監督管理委員會組織架構 .....	135
圖 5-3：成立金融監督管理委員會前的監理型態 .....	154
圖 5-4：成立金融監督管理委員會後的監理型態 .....	154





# 第一章 緒論

## 第一節 問題意識：行路難的金融監理改革

2004年7月1日，行政院金融監督管理委員會（以下都簡稱金管會）正式掛牌揭幕，由曾任台糖董事長、瑞士信貸第一波士頓(Credit Suisse First Boston)台灣區總裁的龔照勝擔任首任主任委員。揭幕的當天眾星雲集，前後任財政部長紛紛到場祝賀，金融界更是賓客如雲，一同迎接新成立的主管機關。新設的金管會整合原先分散於財政部、中央銀行、中央存款保險公司的金融監理系統，使台灣從多重監管機制轉向單一主管機關，對金融市場來說無疑是一個結構性的變化，眾人莫不期待新機關因此能帶來新氣象，為當時即將啟動的二次金融改革討個好彩頭。新官主委龔照勝是當天最意氣風發的人，他在致詞時表示，未來台灣金融監理的重點將是「興利重於除弊」，他會鬆綁不適用的法規來增進金融市場的效率，期許台灣成為全亞洲最有效率的金融市場(聯合晚報，2004:4)。

《金融監督管理委員會組織法》的設立，一般被理解為是民進黨政府一連串金融改革中的一環，這些改革包括《金融機構合併法》、《金融控股公司法》與《金融重建基金》…等多項法案。不過，與同期其他法案的立法過程，甚至是金管會開幕當天的意氣風發相比，金管會的設立過程並不那麼風光。相反地，整個草案從構思開始到新組織開張，一共歷時八年才告完成，<sup>1</sup>這中間不僅經歷政黨輪替，監察院也曾針對此法的牛步向行政院與財政部分別提出糾正案。不過，當我們細究整個法案過程，會意外地發現冗長八年所包含的法案爭議似乎沒有想像中的多，除了新組織的層級、性質與內部架構編制曾引發部際（財政部與行政院）與院際（行政院與立法院）討論外，並沒有出現強烈反對或贊成

---

<sup>1</sup> 八年是從1997年2月經建會建議金融檢查一元化不宜侷限在金融檢查事權的統一，應全面檢討整體金融監理制度開始算起，一直到2004年7月金融監督管理委員會成立為止。

聲浪出面抵制或支持特定版本的法案。<sup>2</sup>換句話說，整個法案的爭議似乎都集中在組織層次，並未涉及監理制度的根本方向與制度層次的安排。這引起了本研究的初始興趣，我想知道在表面的爭議點外，是否有其他顯而未見的爭議點？又，在政治場域中，當與此政策相關的社群對制度的基本安排皆未反對時，為何此法案仍舊熬了八年才通過，且通過時的樣貌與最初的設計幾無二致（僅有組織架構上的不同）？

對現實發展的困惑孕育我最初的研究動機與興趣，不過若我們將眼光拉遠，將台灣的經驗放到比較的框架下，會發現世界上重要的經濟體其實都在經歷相似的金融變革，讓「台灣經驗」有了比較基準與對話對象。世界性的金融改革導因於金融市場過去三十年結構性的改變，由於通訊技術躍進以及金融商品創新，國際金融活動開始由傳統借貸質變成以證券化商品的交易為主，投資銀行和證券公司取代傳統中介銀行成為主要的行為者(Sassen, 2001:83)。曾經遙不可及的金融全球化在科技的推波助瀾下轉眼間彈指即可完成（用滑鼠點囉！）。在華盛頓公約(Washington Consensus)向全世界輸出新自由主義的市場型態後，「自由化(liberalization)、民營化(privatization)、去管制化(deregulation)」成為新的教條指導各國金融產業發展，各國因此或多或少都在金融全球化的壓力下進行金融改革，尤其是原先不屬於市場經濟體的拉丁美洲、東歐以及亞洲等新興發展國家，受到的金融自由化壓力特別大。

世界性的金融改革當然也引起學術社群的關注，學界對此現象的研究隨著發展推陳出新，大致可區分成兩個階段。第一輪的論戰集中在各國為何及如何進行金融自由化，尤其是對金融長期扭曲的發展中國家來說，如何在壓力下進行自由化與去管制化，特別引起學界的關注與討論(Haggard & Maxfield, 1996;

---

<sup>2</sup> 與《金融監督管理委員會組織法》相比，差不多於同時期通過的《勞工退休金條例》在法案過程中就呈現完全不同的風景。《勞工退休金條例》與《金融監督管理委員會組織法》相同的地方在於，這兩個法案都在1990年代開始就被納入政策議題，都由行政院提出修法草案，也都延宕了將近10年才在民進黨執政時期通過；但不同的地方在於，前者在法案過程中出現三個迥異的方案（迥異在退休金該如何提撥），且每個方案各自有政府、不同的勞動團體力挺，法案通過的當天更出現各個團體在立法院外施壓的場景。相比之下，《金融監督管理委員會組織法》並沒有出現利益團體明顯支持、反對或提出其他的法案版本。

Haggard, Lee, & Maxfield, 1993)。在同一輪論戰中，與「各國如何進行自由化」同屬一體兩面的另一項重要爭議點，是研究金融全球化是否消滅民族國家的疆界，即金融自由化是否代表市場戰勝國家，世界自此邁入「全球市場」的時代。

儘管 Francis Fukuyama 宣稱新自由主義市場經濟與民主體制是「歷史的終結」，但隨著研究成果積累，知識社群開始接受金融自由化並未帶來市場的勝利，因為國家從未自金融政策的領域退場（儘管參與形態可能改變），反而會沿著去管制的軸線進行再管制化（reregulation）（Coleman, 1996; Laurence, 2001; Moran, 1991; Vogel, 1996）。這項共識的出現使學界對金融改革的研究進入第二個階段，那就是探討金融再管制如何進行，金融再管制會受到哪些層次的壓力而出現，又會出現何種幅度的改革。

金融監理屬於金融再管制中的一環，基於此，對《金融監督管理委員會組織法》進行的研究可視為第二階段研究議題中的一部分。由於全世界金融監理的變革一直到 1997 年英國設立「英國金融服務管理局」（Financial Service Authority，以下簡稱 FSA）後才算正式展開，因此即便理論上對金融監理的再管制出現多種解釋，現實的發展卻還未累積出足夠的證據去否證或進一步強化特定因果機制的有效性。在這個脈絡之下，對金融監理的研究有其必要性，必要性來自兩方面：首先，按照 Steven Vogel「管制政體」（Regulatory Regime）的概念，一個國家即便自由化的路徑相同也不代表再管制的路徑會一致，這個概念的釐清讓針對金融再管制的研究可以從金融自由化的研究中區隔出來，增加探究金融監理機制的重要性；再來，現實的發展，包括才爆發不久的金融海嘯，凸顯出學術社群對金融監理機制了解的不足與急迫性。

因此，對台灣金融再管制機制的研究是本論文的主題，我將問題意識的主軸聚焦在台灣金融監理改革從發想到完成，以至於後來運作的結果，希望藉此回答台灣對金融市場的再管制措施為何開始（Why）、如何進行（How）以及因此改革了什麼（What）。在為何開始的發問中，我想回答的是台灣金融監理改革的啟動與金融全球化之間的關係；在如何進行的發問中，我將探究耗時八

年的監理改革遲遲無法完成的原因；在改革了什麼的發問中，我想透過改革前與改革後的比較，去看看台灣的金融監理制度究竟在哪些方面出現改變，而這些改變又是預期或非預期的結果。在這三個問題中，我將特別重視改革為何開始的提問，因為一項改革會往什麼方向開展往往和改革的動機最有關連，我認為釐清改革為何開展會有助於後續兩個問題的解答。

## 第二節 文獻回顧：金融全球化與金融管制

金融全球化是全球化現象中極重要的面向，也是一股不可逆的趨勢，本研究所欲探究的，即是一個國家在金融自由化後，為何且如何對金融市場進行再管制。由於在理論層次觸及全球化與國家政策的互動，因此我將文獻回顧集中在全球化與國家管制政策，透過對這一支線文獻的檢閱，釐清全球化對國家甚至是國內管制政策的影響。若以最簡略的二分法來區分全球化對管制政策的影響，可歸納出管制政策趨同或趨異兩種可能性，本部分就以此為切分點，開展全球化與國家政策互動的文獻。最後，我會再直接以金融監理制度為主題，去耙梳目前已經累積出的研究成果。

### 壹、 全球化下的管制趨同

Karl Polanyi 在其經典著作《鉅變：當代政治、經濟起源》中指出，19 世紀以後世界最大的轉變，莫過於市場經濟開始成為主導社會關係最重要的體制。在此之前，社會中的經濟體制與社會關係並不必然相嵌合，很多時候經濟體制甚至依賴於社會關係之下(例如絕對權威的社會可能會採用指令經濟的體制)，這是因為經濟體制僅是整套社會資源配置的一部分。不過，當市場與市場所隱含的交易原則形成制度之時，經濟便不再嵌合於社會關係中，而是社會關係轉而鑲嵌在經濟體制中。會產生如是轉變的原因，起於「市場」是為了「交易」這項功能而發展出來的特定體制，當市場所代表的經濟體制不再是分配社會資

源的一種方式，而是唯一方式時，社會關係會反過來依據經濟體制形塑。Polanyi 認為市場機制，就是透過「商品化」(commercialization) 將勞力、土地及貨幣變成可以買賣的生產要素，配上工業革命的機器進步迅速擴張到全世界，形成一個自律擴張的「自律性市場」(self-regulating market)，並讓社會關係屈從於它之下，形成一個市場經濟下的市場社會。簡而言之，Polanyi 認為 19 世紀後的世界是由自律性市場主導發展(Polanyi 著，黃樹民、石佳音、廖立文譯，1989)。

從現在看來，Karl Polanyi 描述的「自律性市場」圖像在布列敦森林體系瓦解後似乎越來越真實。金融體系在通訊科技的進步下將全球整合在一起，而世界重要的金融權力(例如美國、英國與日本)，以及非國家行為者(例如跨國金融集團與企業)開始一起影響金融體系的發展方向與整合程度。由於金融全球化提供國家以外行為者參與政策制定的空間，使傳統國家在金融全球化的衝擊下面臨前所未有的轉型，而國家受金融全球化衝擊而轉型的論述，也因轉型程度的不同而出現兩種說法。比較極端的一種論述，主張民族國家的功能在全球化的擴張下會被完全消滅，因為國家在全球化下已無法單獨有效管理國內的經濟，因此民族國家會逐漸轉型成某種型態的經濟組織，和其他國際或國內組織一同競爭政策的發言權(Ohmae，引自 Held & McGrew, 2003)。比較不極端的論述肯定全球化現象對國家的衝擊，但並不認為全球化會「消滅」國家，而是會在某些層面上限制住國家的能力，使國家機關影響政策的能力降低(Cerny, 1994; Rosenau, 2003; Strange, 1996)。不論上述何種說法，皆強調國家制定政策的能力在全球化的擴張下受到挑戰。

各理論間真正的差異在於全球化削弱國家能力的內在邏輯為何，意即全球化是透過何種機制去影響國家制定政策的能力。Philip Cerny(1994)從結構的變遷著手，他認為科技的改變是最重要的自變項。科技的進步改變了市場結構，讓資金可自由移動，這個轉變一方面降低金融活動的交易成本；另一方面提高各國金融市場對價格的敏感性。當全球化結構性地改變金融市場，使資本流動

成為可能後，國家被迫在管制上面臨監理套利（regulatory arbitrage）的風險，<sup>3</sup>由於不存在跨國性金融建置來管理整個金融市場，國家因此無可避免地在制定政策上受到市場結構的侷限，政策制定的能力因此被削弱。Cerny 的研究在理論層次上可以視為從制度經濟學的角度去解釋國際金融活動的運作邏輯，並以此呼應 Karl Polanyi「自律性市場」的概念，Cerny 認為當市場結構質變導致國家制定政策能力受限，就是「鉅變」完成之時。

與 Philip Cerny 不同，Susan Strange(1994, 1996)不從客觀市場結構變遷來論證國家政策能力的限縮，而是選擇從國際政治經濟學的角度去探討全球化下國家與市場關係的結構性改變。她主張全球化與國家政策能力的衰弱並非透過結構變遷來連結，而是國際政治經濟中結構性權力重分配的結果所致。更細緻地開展 Susan Strange 的論證會發現科技與金融是她認為影響國際政治經濟權力重分配最重要的兩個因素：科技的進展讓國家對市場市佔率的競爭已然超越對領土的競爭，跨國公司因此成為重要結盟夥伴；國家對資本的仰賴使得掌握信用創造權力的美國與資金成本分散的跨國公司在國際政治經濟結構中的發言權上升。Strange 更進一步的推論是，首先，科技讓傳統的軍事小國有了競爭的憑藉，藉由提升市場市佔率，小國透過出口累積外匯、購買資本財，在經濟競爭中佔有一席之地。在這個情況下，結盟仍是國家生存的重要戰略，但國家已不再追求軍事能力的提升，而是追求經濟事務上討價還價的能力，跨國公司因此成為國家爭取合作的對象，為的是增加本國的經濟實力。

再來，為了追上並發展科技，連帶使得國家對資本的需求提升，對金融的需求轉變造成兩種效果。其一，由於資本供給透過信用創造而來，而信用創造本質上又屬於結構性的政治權力，因此能掌握信用創造權力的國家便享有較高國際地位。由於美元至今仍為主要的交易貨幣，因此美國在整個國際政治經濟結構中相對具優勢，對各國金融政策掌握較高的影響力(Strange, 1994:90-93)。其二，由於科技需要的資金成本很高，使得國家更有誘因尋求跨國公司的合作，

---

<sup>3</sup>監理套利是指受法規範的主體為了免於接受較嚴格的管制而轉而往管制較寬鬆的法域流動的一種行為。

因為國家不需負擔其主要的資金成本。跨國公司因此在新的國際經濟遊戲中成為國家主要結盟對象，改變原先國家與市場的權力平衡，跨國公司乃至於市場掌握的權力逐步大於單一民族國家。Susan Strange 的研究點出一個重要的事實，那就是在國際政治經濟學的框架下，各個國家掌握的權力位置本就不相同，金融全球化並不會將權力踢出市場運作中，反而會在結構變遷下強化或削弱特定國家的權力基礎，從而使得整個國際體系的權力配置出現變遷，影響各國制定政策的能力。

當金融全球化會限制國家金融政策能力的論述出現後，很多研究開始著眼於全球化對金融管制趨同的影響，探討金融管制以什麼樣的方式與程度在政策上走向一致。最常出現的論述方式是「市場戰勝國家」，這種說法認為市場的疆界因為科技的變遷而擴大，當「世界變成平的」之後，政府不再有足夠的政策工具去管制產業，導致各國去管制政策擴張，在管制的標準上也會趨於同一化。「市場戰勝國家」的邏輯下又有幾種推論方式，Philip Cerny(1994)談到市場結構變遷導致國家政策能力受限時，就特別指出現今金融活動交易成本降低與對價格波動的敏感性，創造資金得以快速流動、在不同管制政策間套利的背景，使得金融管制在新的金融結構下逐漸聚合成同一個制度。監理套利的邏輯其實也可以用 Albert Hirschman(1970)「出走或發聲」(exit or voice)的概念來解釋，因為在以世界為市場的情況下，產業若對政策條件不滿意，隨時都能選擇「出走」(exit)而非忠誠地留在國內「發聲」(voice)，套利空間的存在因此成了產業出走的誘因，去管制政策反而成為國家留住企業的唯一辦法。以解決市場失靈(market failure)為目標的管制理論也發展出非常類似的邏輯，由於管制是為了公共利益存在，在市場無法靠自主運行而達成最佳效率的情況下介入，因此當市場的範圍不再受國家疆界的切割，全球可以形成一體的、可自行結清的市場時，自然不需要額外的管制，各國管制政策因此退場，讓全球市場的規範趨於一致。

持市場論看法者，應該都會同意 1999 年諾貝爾經濟學獎得主 Robert Mundell 提出的「不和諧三位一體」(Unholy Trinity)困境是論證國家受金融

結構變遷影響以致無法再完全掌握金融市場的最佳例證。Mundell 主張布列敦森林體系瓦解、改採浮動匯率後，一國貨幣想保持在穩定的水平遠比以前困難，尤其當浮動匯率碰上一個開放經濟體，該國央行更是會面臨「不和諧三位一體」困境，意即在利率、匯率與資本之間，中央銀行僅能選擇控制其中兩項，讓第三項浮動。例如一國要追求匯率穩定與保持貨幣政策（利率）的自主性，勢必就會失去資本流動的可能性；若要追求資本的流動以及匯率的穩定，則無法固守利率政策，維持貨幣自主；相反地，若要追求資本自由流動以及貨幣的自主性，則會犧牲匯率的穩定。這個因匯率結構變遷導致的結果，迫使中央銀行必須放棄對金融市場的部分掌控權，各國中央銀行因此在 1980 年後紛紛朝向以穩健貨幣政策為單一核心政策目標。

討論金融管制趨同的另外一種說法是從交易成本（transaction cost）來解釋，這種說法是以「授權」（delegation）為核心論證，背後的指導框架是理性選擇制度論最常使用的「委託—代理人理論」（principal-agent theory）。Fabrizio Gilardi(2004, 2005, 2007)從民主政府存在的可信度（credibility problem）以及政治不確定性問題（political uncertainty problem）來解釋為何世界各國有志一同地選擇讓中央銀行變成獨立機關來管理金融市場。就政策可信度的問題而言，Gilardi 認為時間是造成政策可信度問題的元兇，因為隨著時空的推移，政策的制定脈絡可能改變，也可能使決策者的偏好突然轉變，造成政策前後不具一致性；就政治不確定性的問題而言，Gilardi 則認為導因於民主政治的本質，由於民主體制具有政權輪替的特質，造成一項政策有可能在不同政黨執政底下受到不同對待。這兩個民主政治底下的潛在問題，使政治人物有誘因讓一致性的政策遠離政治（insulating policy from politics），而金融市場日益複雜的特徵便滋養了各國選擇「授權」中央銀行獨立運作的誘因，讓世界各國金融管制趨於一致。

同樣談「授權」中央銀行成為獨立機關的問題，Kathleen McNamara(2002)卻從與 Fabrizio Gilardi 完全相反的路徑切入。她反對中央銀行的獨立性是為了保障穩定的政策結果，並認為中央銀行獨立性與有效貨幣政策（或總體經濟成

果)間的因果關係並未被確立。McNamara 從社會學制度論的視角觀察，認為各國之所以爭相仿效讓中央銀行獨立，是因為受到制度同型化 (institutional isomorphism) 的驅動。中央銀行的獨立本身是一個統治者的宣示儀式，用來宣示政府在貨幣政策上的決心，尤其在經濟危機發生時，更是合法化政府統治的工具。易言之，中央銀行獨立性能帶來的政治意義遠大於其實質功能上的意義。在後面解釋台灣金融監理改革的脈絡中，會發現國家發動成立單一金融監理機關的背後邏輯與制度同型化的意義最為接近。

最後一種說法呼應 Susan Strange 國際政治經濟學的視角，認為造成全球金融管制趨同的根本原因是國際層次的壓力。Michael Moran(1991, 1994)對美國、英國以及日本的金融革新進行比較研究，提出各個國家雖有不同的政經脈絡，但在美國的壓力與民主政治的挑戰下，各國的金融改革紛紛沿著原先的脈絡朝「法典化、制度化、司法化」(codification, institutionalization, juridification)的方向發展，形成異中求同的一種現象。Steven Vogel(1996)的研究其實也循著類似的途徑，雖然主要在解釋各國再管制途徑的差異，但卻也認為美國去管制的壓力是讓各國管制體制都產生變動的原因，且每個國家在相異的背景下都有「再管制政策」的出現，同樣也是「異中存同」的一種表現。

## 貳、國家的介入與金融管制趨異

前面提到 Karl Polanyi 認為自律性市場的出現，及其所帶來以交易原則為核心的市場機制是當代最重要的制度突破，人、土地及貨幣都在其中被商品化為市場經濟體制的一部分，社會乃至於世界都在這樣的變動中受到無情的破壞。不過對 Polanyi 來說，從 19 世紀開始發展的社會史其實是一個雙重力量下的結果，世界各國面臨市場擴散到全球所造成的破壞，紛紛發展出成套的措施與政策來限制市場對人(勞力)、土地與貨幣的影響。因此，整個社會的轉動是由兩股力量相互拉扯而來，一邊是世界性資本市場的形成，另一邊是國家與社會開始產生自我保護機制以對抗自律性市場的危害(Polanyi 著，黃樹民、石佳音、廖立文譯，1989)。換句話說，Polanyi 認為現代歷史是由國家對抗自律性市場

所生成，這樣的詮釋帶出了國家在全球化下可能扮演的角色，並直接認可了不同國家在對抗全球化下出現異質性政策的可能。

國家既然得以介入全球化的過程中，要談不同國家會如何介入就必須回到傳統國家理論中去談「國家自主性」(state autonomy)與「國家能力」(state capacity)的差異，因為不同國家與社會相互嵌入的方式不同，國家介入市場的方式也就不一樣。傳統國家論最著名的代表應屬 Theda Skocpol 在 1985 年寫的“Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”。Skocpol 在那篇文章中點出了國家在社會中的角色，奠定了「國家自主性」與「國家能力」這兩個概念的最初內涵。Skocpol 認為國家不全然是反映社會利益衝突的黑盒子，作為控制領土與人民的組織，國家與承擔國家的官僚會共享特定的意識型態目標，這個目標獨立於社會並界定國家可以與應該行動的範疇，這就是國家自主性的表現；而國家在擁有獨立目標後，對抗特定社經情境或社會團體去執行這個特定政策目標所展現的便是國家能力。

延續 Skocpol 接著談論國家自主性與國家能力的學者眾多，包括 Peter Evans(1992, 1995)與 Linda Weiss(1998)，這兩個人進一步定義國家自主性與國家能力的內涵與面向。Peter Evans 提出國家的「鑲嵌自主性」(embedded autonomy)的概念，強調國家不能完全獨立於社會之外，除了官僚內部具一致性外，也要與外在環境有所聯繫。Evans 主張國家自主性必須鑲嵌於社會價值、社會團體的利益中才能顯現。只有自主性而未鑲嵌於社會的國家是掠奪國家 (predatory state)；有鑲嵌性但沒自主性的國家則會使社會團體綁架國家 (1992:162)。Linda Weiss 提出「治理性互賴」(governed interdependence)，她將「治理性互賴」與 Evans 的「鑲嵌自主性」做出區隔，「治理性互賴」處理的是在強社會的情況下，如何不放棄國家自主性且維持有效的國家能力；「鑲嵌自主性」處理在強國家的情況下，如何控制國家自主性而不會減低國家能力 (1998:38)。不論是 Evans 或 Weiss，他們都將鑲嵌自主性與治理互賴的概念應用到東亞國家的發展奇蹟上，將東亞視為國家理論的典範。

台灣所處的東亞的經濟成長模式一直是國家理論想解答的謎團，在 Weiss 和 Evans 的國家理論以前，「發展型國家論」(developmental state theory) 是以國家為中心解釋東亞發展最普遍的論述方式。Joseph Wong(2004)歸納出發展型國家最重要的幾個特徵，首先從政策的層次觀之，他認為東亞國家屬於二戰後的後進發展國家，其發展是透過干預市場而來，得以被其他國家容忍是因為當時有戰後重建和圍堵共產主義發展的政治目的，基於此，發展型國家其實是特定時空下的產物。<sup>4</sup>第二，從國家內部的官僚組織架構來看，發展型國家的出現導因於官僚機構得以順利合作，且存在很多「統而不治」的政客。很多研究日本、南韓與台灣經濟政策的學者都發現這些國家具有以經濟成長為政策目標的特徵，且會存在著一個領航機構 (pilot agency) (例如，日本的通產省以及台灣的經濟建設委員會) 及眾多技術官僚來共同完成目標。<sup>5</sup>這個角度強調國家內部存有能制定並貫徹政策的官僚組織，背後呼應的其實是國家能力的概念。最後，Wong 認為發展型國家也是國家與社會既連結又疏離的結果，一方面國家與社會各部門維持策略性連結，另一方面又讓自己獨立於各個社會力量之上，使其能在知曉社會的偏好後又能不受社會影響，自主地推動國家的政策，也就是國家具有自主性。雖然發展型國家能否成為一個理論至今仍有爭議，但一般多將其用來解釋東亞國家的發展，而傳統國家論的學者也將發展型國家整合進更廣泛的國家理論中，並肯定國家介入並主導政策的合理性。

國家理論的發展在全球化下受到嚴峻的挑戰，是因為全球化對國家的影響恰恰體現在國家主權與合法性的衰弱上。對此，國家理論最常提出的反擊是批評全球化論者對國家能力進行錯誤的概念化。一般來說，全球化論者通常將國家能力概念化為「政府影響政策的能力」，然後進一步以「政府是否能使用特定政策工具」作為國家能力的操作化定義。但對國家理論者，如 Linda Weiss(1998,

---

<sup>4</sup> 另外有論者也認為發展型國家是在特定的歷史脈絡下才得以發展起來，這個特定的情境包括東亞國家於二次戰後在地理上受到外在威脅、東亞國家皆經歷以平均主義為基底思想的財富重分配，因此東亞國家的發展模式無法被複製，也無法被稱作理論。更多相關整理可參見 Onis(1991)。

<sup>5</sup> 台灣是否適用發展型國家理論一直還處在論辯之中，爭議的焦點集中在台灣是否存在「統而不治」的政治菁英與「治而不統」的官僚，以及在經濟政策上是否真的是以引導產業發展為目標。相關的辯論可參見 Wu Yongping(2004)與 Stephan Haggard(2004)對台灣發展型國家的討論。

2003)來說，全球化會弱化國家能力的命題根本是一個假的命題，是僅用特定或固定的政策工具來測量國家能力會產生的謬誤。真實的狀況是，全球化複雜了國家與國家之間的關係以及國家與社會之間的關係，國家能力並不能只用特定的政策工具測量，而是取決於國家的核心導向以及制度連結機制，因此與其說國家能力在全球化下衰弱，倒不如說是內涵有了調適與轉換。Linda Weiss(2003)更進一步的認為，全球化對國家並非全然沒有限制，但全球化卻同樣使國家能夠重新定義何謂政策工具以及調整政策能力，因此該討論的問題是各個國家如何調適全球化的影響。

基於此，當談到金融管制與全球化時，國家論者自然而然地會將焦點放在國家如何修正金融管制來調適全球化的衝擊。Elizabeth Thurbon(2001)承接 Linda Weiss 談國家能力在全球化下的調適，將其套用在台灣與韓國金融自由化的路徑上，認為兩國自由化路徑的差異代表背後使用的政策工具並不相同。在面對經濟開放的時代，台灣選擇讓中央銀行繼續佔有決策的優勢地位，使中央銀行能透過行政裁量權去決定自由化的速度，而有限度的開放資本帳正是台灣能躲過亞洲金融風暴的原因。William Coleman(1996, 2003)對金融管制的研究也聚焦在國家能力如何在全球化下變遷，他認為一個國家如何面對全球化的挑戰取決於原先的制度安排方式，起始的模式會影響到國家能力如何轉型，但全球化的另一大重點即是國家之間互賴的程度提昇，因此一國對全球化的反應可能會造成另一國的限制，使另一國在對全球化的回應上不能僅止於過去經驗，還必須考量其他國家加諸的限制。從傳統國家論這一脈下來的談法多有歷史制度論的影子在，這一方面導因於研究發問的取向，另一方面是因為國家論與歷史制度論的發展有重疊性，因此較容易採用歷史制度論的取徑，我將在第三節本研究分析架構的部份對此做更詳細的說明。

## 參、 目前對金融監理的研究

真正以金融監理改革為依變項進行的研究並不多，一方面是因為這是一個相對新興的議題，現實與理論的發展都還在摸索中；另一方面是因為在 2008

年金融海嘯發生前，金融再管制的重要性一直遠低於金融的去管制化，因此累積出的研究相對較少。在有限的研究成果中，又以聚焦歐洲的比較研究居多，這與歐盟成立的現實發展有關，由於歐洲成立了屬於歐盟的中央銀行，因此歐盟的會員國被迫必須讓度部分的金融自主權，在金融監理的權限分配上相對應的會發生改變。不過，從這些有限的研究成果，仍然可以看出一個國家金融監理體制的變革很有可能同時受到國際層次與國內層次的影響；自變項可能來自於市場結構的變遷、憲政體系的阻力大小、甚至是政黨政治的競爭。這部份的文獻檢閱也將成為後面在探討台灣金融監理改革時的對照組。

先從國內層次的自變項開始。Jonathan Westrup(2007)以英國跟德國為例，試圖去回答為何英國跟德國會先後於 1997 年與 2002 年捨棄原先的多元監理制度改採一元化金融監理制度。他認為背後推動兩國金融監理體制變革最主要的因素是國內中間偏左政黨的偏好。由於歐洲大陸在過去十年開始面對「風險私有化」(privatization of risk)，意即家戶相對於國家承擔越來越多金融市場的風險性，因此改變了政治人物的誘因，使管制金融成為政治議題。中間偏左政黨(在英國是工黨、在德國是社會民主黨)長期存在優先保障人民、節制市場的意識型態，所以當他們呼應這個政策議題時便傾向成立一個單一的金融監理機關，使政治課責得以明確落實。因此當工黨與社會民主黨分別在 1997 年與 2002 年執政的時候，便落實中間偏左政黨成立單一金融監理體制的政策。換句話說，政黨政治的競爭及政黨背後的意識型態是單一金融監理機關得以成立的原因。

Michael King(2005)則從另一個角度切入，去探討理念政治與對金融監理體制的影響。King 認為從理念轉換成政治議題需要透過政治人物的連結才有可能，他同樣以英國 1997 年的金融監理改革說明光是有知識社群(epistemic community)的理念仍然不夠，他認為工黨之所以會選擇讓英格蘭銀行獨立操作貨幣政策、不再擔任金融監理的任務，是因為當時的財政部長 Gordon Brown 相信讓中央銀行獨立有助於擴大工黨在商人階級的支持基礎。換言之，對貨幣政策的理念以及其理念如何為政治人物所用才是中央銀行獨立的原因。

Westrup 和 King 的研究都點出了政黨政治及不同政黨的意識型態是影響金融監理改革何時發動的重要因素，放在長期左右政治光譜明顯的歐洲來說，這的確是重要的變數。但在後面描述台灣金融監理改革的過程中，會發現政黨政治的邏輯明顯不適用於台灣的改革脈絡中，最明顯的反證就在台灣金融監理改革方案從未出現過明顯的分歧，有的充其量僅是對組織層級的爭議，並不存在像英國完全分歧的改革導向。<sup>6</sup>雖然台灣同時存在國民黨及民進黨兩個政黨，但監理改革的大方向從未成為兩黨的衝突點，相反地，兩黨對於台灣應該成立單一的金融監理機關呈現高度共識，這使得政黨政治無法有效成為解釋台灣監理改革的變數。

Susanne Lutz(2004)的研究將國際因素與國內因素同時帶到解釋金融的改革，當大多數文獻將國際因素當成解釋改革的背景因素時(Moran, 1991; Vogel, 1996)，Lutz 最不相同的地方在於認為國際建置的出現是國內利益的反應。她認為金融監理的改革始於國家害怕個別進行制度改革會造成金融業者出走 (exit) 的可能性，因此會在國家層次進行改革的同時也會在國際層次進行合作，共同設立國際建置，例如巴賽爾協定。國際合作共同建立的規範會回頭成為國家形塑國內管制制度的依據，因此國家的金融管制標準逐漸趨同，而各個國家在採用同一套監理標準後，業者便沒有誘因透過出走的選項來達成監理套利的目的。換句話說，國家同時是國際與國內變革的發動者。不過，由於各國管制革新的起點並不相同，因此各國改革的時間及過程不盡相同，而趨同也僅發生在制度層次的一部分，其他則隨各國原先的歷史軌跡而異。Lutz 的研究精確的指出不管是國際層次的合作或國內層次的金融改革，不管是趨同或趨異，國家都是最重要的行為者；她同時指出歷史制度論在制度改革中會起的作用，對後續金融改革的研究起了很大的貢獻。

---

<sup>6</sup> 在英國的改革過程中，保守黨認為監理應完全交由中央銀行（英格蘭銀行）執行，而工黨則認為應該另外成立一個金融監理機關，將中央銀行的監理權也交出來由新的機關統一管理。

Lucia Quaglia(2008)是第一個試圖發展出整合性分析框架解釋歐洲金融監理制度變遷的研究。在整個框架中，Quaglia 將解釋變項分成三個層次，首先是國際層次的因素，作者認為金融國際化程度與歐盟整合的深化是引發各國監理變革的背景因素，但這股壓力並非直接強加於各國（例如直接要求各別國家遵循特定監理模式），而是透過兩個機制間接對國家產生壓力。其一，隨著跨國金融活動增加，國家開始面對業者監理套利的風險，這會使國家產生合作建立監理規範的誘因；其二，金融國際化帶來的是金融市場跨業間進一步的整合，金融集團的出現擴大監理的複雜性，使國家有動機產生改革。在各國皆面臨相同的背景壓力下，作者接著在國家層次提出兩個真正影響監理制度變遷的自變項，分別是各國金融體系的結構以及各國政治體系的結構。前者的衡量標準是金融市場的大小、金融業對國際市場的開放程度以及金融集團化的程度；後者是透過國家結構以及否決機制（veto player）的存在與否來衡量。最後，在個體層次上，Quaglia 認為各別中央銀行所掌握的權力高低會干擾制度變遷的速度，是整個分析框架的中介變項。

針對國際壓力究竟如何傳導到國家使金融改革發生，Lutz 和 Quaglia 不約而同的提及國家的角色，認為國際金融建置是國家防止監理套利而通力合作的結果。另外，兩人都同樣重視每個國家原先的歷史政經脈絡對監理改革的影響，Lutz 認為一個國家的歷史制度脈絡會影響改革的時機與層次；Quaglia 則點出原先市場的大小、整體政治環境以及中央銀行原本被賦與的任務，都會影響到監理改革的速度與幅度。不過，雖然兩個人都點出國家與各國歷史脈絡的重要性，但對於究竟在國家各自殊異的歷史中，哪個變項才真正影響監理改革發展卻沒有得出共識，主要原因是 Lutz 的研究並沒有真正點出有影響力的制度變項，僅強調改革起始點的不同會造成改革結果趨異。Quaglia 的研究明確點出會影響變遷路徑的制度變項倒是替本研究提出了一個可供比較的變數，不過在第四章第三節，透過實際對比台灣的經驗與理論之後，會發現 Quaglia 所提的市場結構因素並不適用於台灣監理改革的開展，反而是政治菁英透過改革來「宣示」加入國際金融社群才是改革啟動的真正原因。

由上可知，現存對金融監理改革的研究仍在發展中，國際與國內層次在監理改革中分別扮演什麼樣的角色呼應的其實是全球化對國家政策的影響，一個國家究竟是為何開啟金融監理的改革，以及如何進行這項改革，仍是一個尚未被完全了解但值得回答的問題。由於金融監理的內涵是金融管制的設立，而管制的設立與解除涉及重大公共政策轉變，背後隱含的其實是制度的變遷，近期的研究便開始將制度理論的視角帶進對金融管制政策的研究中，認為管制政策的內涵就是一種制度，研究管制政策的「生命史」就是研究制度的生成、運行與變遷(Jordana & Levi-Faru, 2005, 2004)。<sup>7</sup>除此之外，當我們論及全球化對國家政策能力的影響，論及金融管制政策的趨同與趨異時，通常也是從制度論的角度去詮釋金融管制政策的變遷。基於此，下部分我將從新制度論出發去探究制度理論對管制政策可能有的啟發。



### 第三節 分析框架及主要論證

#### 壹、 該如何「看」：視角的選擇

2004年7月成立的金管會雖然被期待替金融市場帶來新氣象，但理想與現實的發展卻出現鴻溝。首先是金管會在兩年內接連爆發三起內部弊案，<sup>8</sup>再來當時整體的政治氛圍也不利於金融監理的發展，二次金改「限時限量」的目標不僅啟動後又嘎然而止，隨後更帶出一連串金控業者與陳水扁總統間利益交換的

---

<sup>7</sup> 有一些學者更進一步在制度理論的基礎上去研究「管制型國家」(regulatory state)或「管制型資本主義」(regulatory capitalism)出現的可能性，相關研究請見 Michael Moran(2002)、John Braithwaite (2008)、Jacint Jordana & David Levi-Faru (2005)。

<sup>8</sup> 2005年7月在金管會成立一週年的當口爆發勁永股市禿鷹案，時任金融檢查局的局長李進誠因親筆寫的紙條在檢方搜索時被發現，因此遭到檢調約談，金管會起先持力挺態度，但隨著事證浮現以致無法護航，李進誠最後在輿論壓力下請辭檢查局長一職。時隔不到半年，曾宣示大刀闊斧改革的主委龔照勝因為台糖任內的採購弊案也被迫停職，好不容易新上任的主委施俊吉力圖重建金管會威信，但才上任兩個月卻又爆發金管會委員林忠正收賄替特定金融業者關說的弊案。

弊案。金管會接連不斷的弊案重創組織威信，金融市場收賄的政治氣氛更是讓人懷疑民進黨執政時的很多金融政策是否有不當政治力的介入。

在這個情況下，回到本研究最初的問題意識，當試圖回答金管會的政策為何發生、如何進行時，最直觀的想法是肯定有人在其中做錯了，才會產生那麼多後續不可欲的結果，因此弊端叢生的現實發展讓人很容易想從個人的自利行為出發去追問政策過程中的政治責任，而以個人自利為出發點去結合制度研究最常被使用的研究途徑就是理性選擇制度論。不過，我認為光是從個人理性出發去探討行為者的自利行為，而不去理解金管會政策背後的脈絡是不行的，因為人的自利範圍有其侷限性，無法置外於脈絡存在；更精確地來說，一個人自利的邊界通常受原先組織或制度的影響，也就是制度的歷史遺續會定義個人自利的內涵。與金管會政策相關的行為者或許從表面上看來是以極大化個人利益為行為導向，彼此在策略互動下導致不可欲的政策結果，但若深究會發現這些行為者「自利的內涵」與其身處的組織和其被鑲嵌在結構中的位置更有關係，很難去脈絡化的討論，只有掌握更高層次的脈絡才能真正評價與政策相關的各個行為者。基於此，我將從比較偏向歷史制度論的方向去發展本研究的視角。

著重個人理性以及著重團體理性的研究途徑可以分別以理性選擇制度論和歷史制度論為代表，而兩者也是近年來政治學門最常使用的研究途徑。<sup>9</sup>兩種研究途徑有相異的理論背景、研究假設與基本主張，我認為若逐項耙梳兩者的異同，將有助於我們更精確地釐清不同研究途徑的侷限，並從中梳理出何種視角較適合回答本研究的發問。以下我將從研究假設與因果內在機制去比較兩種研究途徑，進一步再從理性選擇制度論的視角去評析以自利為出發點分析金管會政策可能有的侷限。

---

<sup>9</sup> 歷史制度論內含從 Karl Marx 歷史唯物論與 Max Weber 比較制度史以降的政治經濟學傳統視角，一直是政治學學門重要的研究途徑(Campbell, 2004:23)，特別是 Theda Skocpol 在 1985 年重新「將國家帶回政治學」後，從歷史制度論出發的研究更是不勝枚舉。此外，政治學過去幾十年也受經濟學的影響，出現許多從個體層次出發解決集體問題的作品，像 Mancur Olson 之於集體行動與 Anthony Downs 之於個人投票行為的貢獻，經濟學門對政治學門的滲透使得強調個人偏好的理性選擇制度論成為政治學門中另一支研究制度的路徑。

## 一、 假設、發問與分析層次

理性選擇制度論的根本假設認為人是理性的動物，會依照自己的偏好，以極大化個人效用的方式行事。在個人會極大化效用的前提上，外在環境會限制選擇的範疇與決定選擇背後的報酬機制（payoff structure），Margaret Levi(1997:25)認為這種外在限制可分成兩類，一種是世界資源稀少的本質，迫使個人在現有的資源範圍內行為；另一種限制來自制度與組織，現有的制度是既存的遊戲規則，組織則是同在制度中互動的行為者，現存的規則與行為者的多寡都會影響到報酬機制的設定，進而影響個人的決定。在這樣的研究假設上，理性選擇論者對制度的關心自然是從個人的角度出發，由於個體層次的互動充滿交易成本與合作難題，制度因此被視為是解決難題、達成合作的手段，是個體間互動創造的結果。基於此，研究發問通常聚焦在制度如何從理性的個體間互動產生？制度解決了什麼合作的難題（像降低交易成本或提供公共財）？而個人又如何能在互動的過程中各自達到利益極大化？在分析層次上，微觀的個人層次是理性選擇制度論關照研究發問的角度。

歷史制度論同樣在意人的偏好，並認同個人會依照偏好行為，但與理性選擇制度論的差別是，歷史制度論傾向認為個人的偏好和動機形塑自團體的目標，這些團體可能是行政官僚、立法者或任何社會組織，換句話說，歷史制度論不認為人的偏好一定是自利導向，偏好有其公共的面向在(Sanders, 2008:42)，且內生於組織之中，當個人要做出決策時，所考慮的往往不是「如何極大化個人利益？」，而是「依據個人的地位和責任，在此情境下該如何反應才適當？」(江苑新，2005:21)。

歷史制度論對組織目標的重視使其無可避免地會觸及對「理念」(idea)的探究，不若理性選擇制度論者視自利偏好為理所當然，歷史制度論者必須著手去研究制度下不同組織的理念、利益和地位，看這些因素如何形塑組織及組織內部個人的偏好，不同組織的偏好又是如何互動來影響下一階段制度的發展。基於此，歷史制度論的研究發問通常聚焦在行為者（或組織）偏好如何形塑自

現行制度，又是如何去影響制度變遷。雖然歷史制度論並不否認存在個人偏好，但其認為個人偏好內生自組織目標中，使得分析層次以總體的組織（像階級）或制度歷史發展為主。不過，Kathleen Thelen(1999:377-378)認為以總體或個體的分析層次去區別歷史制度論與理性選擇制度論並沒有太大的意義，例如聚焦個人行為的理性選擇也必須先從總體的層次去界定出可能的行為者，對總體與個體層次同樣重視。對歷史制度論來說，反之亦然。

## 二、 制度生成與變遷的內在機制

在理性選擇制度論中，由於制度被視為解決個體間集體行動困境的手段，是個體層次互動能達到的集體均衡，因此找尋均衡（equilibrium）成為理性選擇制度論的目標。不過，制度是個人互動下所達成的集體均衡，並不表示這個均衡就是最有效率的均衡，相反地，很多時候在每個人都理性行為的互動下卻會產生一個次佳的、無效率的均衡點。<sup>10</sup>除此之外，雖然追求均衡代表僅會達到一個均衡點，但不代表只存在一個單一的均衡點，理性選擇制度論要處理的核心議題之一，就是去了解在個人層次的互動過程中，為什麼比較容易達到這個均衡點而非其他均衡點。最後，因為存在多種均衡的可能，而一種制度代表一種均衡，因此制度的變遷其實就是均衡點的移轉(Levi, 1997:27; Thelen, 1999:381)。在理性選擇制度論的次領域中，因為著重找尋均衡，因此在方法上常借重數學或經濟學的语言，其中以賽局理論的發展最蓬勃。

對歷史制度論來說，理論建構的出發點並不來自個體層次，均衡自然非其關注焦點，歷史過程（historical process）才是。歷史制度論特別重視制度與權力的關係，認為制度會鑲嵌在政治體系之中，引導權力的分配模式，個人或組織居於制度中，處在此權力關係的不同位置上，能援引的資源並不相同，因此

---

<sup>10</sup> 最有效率的均衡點又可稱作「柏雷圖最適均衡點」（Pareto optimal equilibrium），若要判斷是否有達成最適均衡點，必要條件是在均衡點下的每個人都覺得此均衡點不比其他均衡點帶來的效用低，且其中至少會有一個人覺得此均衡點帶來的效用比另一點高，若某均衡點能達成上述條件，則我們稱其為最適均衡點。至於個人皆按理性行事但最後卻出現不具效率均衡點的例子，可以參考林繼文對 1997 年台灣修憲的分析(2001:82-84)。

會加深既定的權力結構，除非有外在衝擊打破結構平衡，制度才會產生變動(Hall & Taylor, 1996)。因此，初始的制度遺績 (institutional legacy) 與權力衝突的時機 (timing) 會是歷史制度論想一探究竟的問題，而這必須透過對歷史過程的分析才能達成。這並不是說歷史制度論不關心制度的延續或均衡，其最重要的概念之一——路徑依賴 (path dependence) ——談的就是制度延續的因果機制，只是其核心論證認為制度是權力衝突的暫時結果，是權力動態平衡的一種表現，而權力的結構源自前一階段的制度，這使得對歷史過程的探究成為必要的步驟。

對均衡的追尋與對歷史過程的探索成為理性選擇制度論與歷史制度論最大的分歧點(Thelen, 1999:381)，而這兩條相異路徑的背後恰恰反應不同研究途徑對制度的看法。理性選擇制度論把制度看成是外生於人的一種創設，制度的目的很清楚地是為了解決集體行動困境的手段，因此制度有其功能性 (functional) 的導向，就像結構功能論認為社會既存在結構都是為了滿足特定功能一樣，制度也是為了達成特定功能而存在，通常是為減少個體合作的交易成本 (transaction cost) 或不確定性 (uncertainty)。歷史制度論和理性選擇制度論剛好相反，從歷史制度論的視野望出去，制度並不外生於人，而是更大架構下權力衝突的結晶，加上制度有路徑依賴的效果，因此制度不僅不隱含滿足特定功能的特性，很多時候制度甚至是在非刻意情況下造成的結果。

從對制度的不同看法中，進一步我們可以指認出兩種途徑如何論述制度生成的內在因果機制。對理性選擇制度論來說，交易成本是最重要的概念，因為制度所要解決的集體行動困境，通常是為了降低個體間合作的不確定性，也就是為了降低交易成本(Knight, 2001; North, 1990)。針對交易成本的概念，Douglas North(1990:27)對此提出詳細解釋，他認為掌握資訊的多寡是衡量交易成本多寡的關鍵，當掌握的資訊多交易成本自然就低，而個體交易所需的資訊涵蓋範圍很廣，從衡量此交易合理的價值，一直到交易後監督和確保合約落實的成本都算是交易成本的一部分。若每次交易都仰賴個體自己進行，則所需掌握和了解的資訊成本會使交易幾乎無法進行。因此，Douglas North(1990:34)說：

「制度替交易提供了一個結構，這個結構不僅讓生產成本確定，也固定了交易成本。但一個制度到底在多大程度上能解決個體協調與生產的問題，取決於行為者的動機、環境的複雜度、以及行為者有多大的能力能分解出環境中各個環節的交易成本。」

基於此，當制度能順利出現協調個體間合作時，代表交易成本降低；反之，個體間會為了降低交易成本而協調出各種制度生成。像在金融監理機制的例子中，合併監理就被視為是配合金融市場日漸整合，為降低監理交易成本而生的新制度(Briault, 1999)。

解釋歷史制度論因果機制運作最重要概念則是「路徑依賴」，Kathleen Thelen 認為 Ikenberry 對路徑依賴的描述清楚地捕捉到其內涵及在歷史制度論中的地位：「路徑依賴包含關鍵轉折(critical juncture)及之後的發展路徑」(Thelen, 1999:387)。這裡含括兩個相關但相異的分析重點，一個是「關鍵轉折」，前面提到制度是權力衝突下的暫時結果，關鍵轉折即是讓政治角力得以定型化、制度得以創設的時機點；另一個是「回饋效果」(feedback effects)，是解釋制度創設後內部的權力配置如何維持既定的模式，讓制度得以延續的機制。Kathleen Thelen(1999:392-396)認為制度的回饋效果可又分成兩個層面討論，其一是「協調效果」，指制度一旦創設後，行為者會依據制度所形塑的邏輯來行動，越多人加入以同樣的邏輯行為，制度會變得越穩固；另一種制度回饋是透過「分配效果」，這個效果強調制度的生成原先就反應特定權力分配的方式，制度會強化既定的權力分配模式，邊緣化原本就已處於權力弱勢一方的行為者，權力分配的鞏固會進一步回饋強化制度的延續。路徑依賴顯示出時機(timing)與順序(sequence)的重要性，Paul Pierson(2000:253)強調前期發生的事件遠比後期發生的來的重要，且事件發生的先後順序不同可能產生不同的制度與結果，回饋效果能產生影響力的面向也不見得相同。在這個意義上，歷史絕對不能忽略(history matters!)。

兩種途徑所隱含的不同制度生成機制，其實已經指出各自對制度變遷的解釋方式。理性選擇制度論由於談的是均衡點的找尋，因此制度變遷對他們來說其實就是均衡點的移轉，是報酬機制更動的結果。報酬機制的更動有兩種來源，

一種是外生的，例如外在限制改變了行為者偏好，行為者在經過自利的算計後，重新協調而產生新制度；另一種是內生的，例如某些賽局本就存在多重均衡解的可能性，即可能因為內部極小的干擾而導致制度樣態的逆轉(林繼文，2001:68)。理性選擇制度論雖然不使用路徑依賴解釋制度生成，但並未否認路徑依賴對制度變遷可能產生的效果，Douglas North 對此尤有清楚的說明(Campbell, 2004:12-13; North, 1990:92-96)。對歷史制度論來說，因為強調制度是權力衝突呈現的暫時樣貌，因此制度在權力結構沒有改變以前不會發生變遷，刺激制度發生變遷的可能條件有二，其一是外在的衝擊或危機，讓權力結構重新洗牌，制度因此發生變遷；其二是在同一個社會裡存在相爭的不同制度邏輯，當兩者相遇時一方受到另一方影響的結果(Campbell & Pedersen, 2001:10; Thelen, 1999:383)。

### 三、 理性選擇制度論的侷限

在掌握了兩種研究途徑各自的研究假設與發問，以及制度生成與變遷內在運作的機制後，回頭拿這兩種途徑去檢視本研究所提的問題意識，也就是台灣金融監理機制為何改革、如何改革以及改革了什麼這幾個問題，可以發現若用理性選擇制度論回答，可能產生若干缺失與侷限。這些侷限主要導源於理性選擇制度論對制度的假設以及這個途徑擅長切入問題的方式，以下分成幾點說明。

首先，對理性選擇制度論來說，制度有解決集體行動困境的功能存在，這背後隱含著制度的可欲性，以致於若制度結果不符理想，邏輯上的推論會認定那是個體策略互動下出現次佳均衡的結果。按照這樣的邏輯，則台灣金融監理制度的改革，不管結果為何，必定有其值得追求的動機，且若預期結果沒有達成，會是因為在策略互動下僅達成了次佳均衡。不過，以這樣的框架套入台灣合併金融監理改革的現實發展，會發現明顯的不適用性。最主要的原因是，雖然理論上合併監理制度有因應金融市場跨業經營而出現的必要性（而這也是政府宣稱要達成的目標），但若仔細檢視台灣「單一監理」的內涵，會發現台灣

的改革並沒有達到單一監理的目標。更弔詭的是，我們也無法將這樣的結果視為一個次佳的均衡結果，因為整個改革過程中並未出現明顯優於這個結果的其他選擇，或是符合理論預期的政策設計。現實的真實樣貌是，台灣的金融監理改革從頭到尾都採取了一條變革幅度最小的路徑，且並沒有真正出現其他的選項與此相抗衡，以致於要透過理性選擇制度論去解釋此制度的可欲性或論證台灣的改革結果是一個次佳均衡都有其困難度。

再來，更重要的一點是，理性選擇制度論的研究發問常是從理論導引而來，用 Margaret Levi(1997:31)的話來說就是從「哪些現實發展不再理論預期的均衡路徑上」來提出研究發問，例如 Mancur Olson 去探討既然人們存在搭便車心態，那麼人為何有誘因組織起來。放在台灣金融監理改革的脈絡下，則按理論指導而來的發問可能是，在合併監理能降低監理交易成本的情況下，為何台灣沒有做到預期的制度變革。延續著上一點，理性選擇制度論的發問很明顯地預設較佳圖像在，因此想了解現實發展為何偏離理論預期。大部分的時候，這種發問方式有助於釐清現實與理論的差距，但在本研究的脈絡下，這樣的發問方式卻反而侷限了回答的可能性。最主要的癥結點是，合併監理雖然被視為是可欲的監理方向，但究竟該以什麼方法達成國際社群並沒有一定的結論(Abrams & Taylor, 1999)，2008年的金融海嘯更是對可欲的金融監理制度打上一個大問號。這造成一個結果，即難以辨認現實中的改革何種是可欲的，何種偏離了預期路徑，但在理性選擇制度論的框架下，我們卻必須假定有可欲制度的存在，並在這個假設之上對現實發展進行研究，這大大限縮了答案的範疇，且排除了改革從頭至尾並不可欲的可能性。

相較之下，歷史制度論的視角提供我們較多的可能性，一方面它接受制度的出現可能不存在任何的功能性，而僅是前期制度權力衝突中非預期的結果，讓對台灣金融監理制度改革的論證多了些開放性；另一方面歷史制度論中層理論 (mid-range theory) 的特性使其向上能和更結構導向的制度分析 (特別是社會學制度論) 對話，向下也保留著和個體層次分析對話的可能性。對於仍屬於新興研究主題的金融監理制度來說，歷史制度論具備的可塑性較高。

最後，從上一部分文獻回顧的檢閱中可以發現，會採理性選擇制度論的發問方式，通常是為了尋找「異中求同」的那一部分，在目標上有理論導向（theory-driven）的意味，例如 Fabrizio Gilardi(2005, 2007)對中央銀行的研究與 Jack Knight(2001)對新自由主義興起的研究。相反地，歷史制度論的發問強調歷史過程，即便歷史過程中有相同的趨勢出現，其在意的主要仍是「同中之異」，例如 Michael Moran(1991)與 Suzanne Lutz(2004)的研究皆是如此，對解釋事實的企圖遠大於建構理論的興趣。理性選擇制度論與歷史制度論不一定是相斥的兩種途徑（甚至可能是互補的），但所能回答的問題範疇確實因為發問方式的不同而相異，在這個基礎上，當本研究選擇專注地探討台灣是為何且如何進行金融監理改革時，在研究視角的偏好上就比較傾向重視歷史過程的歷史制度論。

## 貳、 主要論證與分析視角

### 一、 主要論證

這本論文的主要論證可以分成三點說明。首先，我認為台灣金管會政策的改革從頭到尾是一個組織層次而非制度層次的改革。再來，缺少必要的政治動力是台灣監理改革僅落在組織層次最主要的原因，換句話說，政治動能的缺乏大大影響了台灣監理改革的幅度。最後，政治動能的缺乏與國家和金融市場長期不對等有關，由於台灣的金融市場長期受到國家掌控，負責推動金管會政策的官僚主觀上並不認為台灣迫切地需要新的監理制度來管理市場；政黨也不以財經政策作為意識型態的分野；社會因長期受到壓抑也從未在金融場域發展出足夠的社會力量來與國家抗衡。這三個因素導致整個金管會政策中從未出現明顯的政治動能，以致於法案在改革的幅度與速度上都不如預期，以下我將進一步分段說明。

制度層次與組織層次改革最大的差別在於前者是遊戲規則，會界定遊戲中行為者的互動模式；後者則是遊戲中的玩家，會依照遊戲規則而行動。放在金融監理的脈絡下，制度層次的改革涉及監理規則的改變；組織層次的改革會影響監理者與被監理者的樣貌。回到台灣的監理改革上，金管會政策自始至終都

僅是一個組織層次的改革，最主要是因為改革的焦點一直圍繞在「機關數目」上，從未涉及監理業務內容的改變，但監理的業務內容才是關乎制度層次的改革。粗略地來說，按照業務內容區分監理模式可分成「機構別監理」與「功能別監理」，顧名思義機構別監理是按照行業別進行監理，功能別監理則是按照業務功能進行監理，當談論監理的制度變革時，我們通常指涉的是指監理模式從機構別轉向功能別，至於這樣的監理模式應由一個或多於一個組織為之則是未定之論。在台灣的改革脈絡中，監理模式多年來一直呈現「多元監理機關、機構別監理模式」的樣態，改革後新的監理架構則呈現「一元監理機關、機構別監理模式」的樣態，顯而易見地，監理機關數目縮減是台灣監理改革最大的成果，涉及監理業務的內容並沒有什麼更動，因此我認為台灣的金融監理改革僅是一個組織層次的改革。

至於為何改革僅落在組織層次，我認為整個法案過程缺乏必要的政治動能是主要原因。在整個過程中，政治動能曾出現在兩個地方，分別是 1997 年政治菁英理解到國際金融監理趨勢與 2003 年總統大選前夕，這兩次的政治動能分別促成法案的起始與通過，但除此之外，整個改革過程未再出現其他的政治力，這使得監理改革法案延宕了 8 年才通過。對比這兩個時機點的政治動能更可以凸顯出政治力對於一個政策的重要性。第一次的政治動能出現在發動金管會政策時，金管會政策的起始與政治菁英的強力推動有很大的關係，由於政治菁英理解到國際出現監理變革的趨勢，為了宣示台灣已有加入國際金融社群的能力，因此要求台灣也開始進行金融監理的改革。易言之，是政治菁英「宣示性」的政治目的轉換成強力的政治動能讓監理改革得以開始。第二次的政治動能出現在 2003 年金管會政策通過之時，當時的情境是 2004 年即將舉行總統大選，國民兩黨各自算計要在隔年取得執政權，金管會政策在兩黨各自為了選舉理性的算計下成為可被通過的法案，因此獲得了政治動能，遂於 2003 年 7 月的臨時會通過。因此，促成金管會通過的政治力是選舉的政治考量。不過，反觀整個法案起始後的過程，並與起始和通過的時機相比，會發現除了這兩個時機點外並沒有特定政治力的推動，導致法案懸宕 8 年而未定。

最後，政治力的缺乏與國家和金融市場長期以來的「權力關係」有關。本研究認為，因為國民黨移入政權的歷史情境，讓台灣設立以國家為主謹慎自律的管制政策，形成國家大於市場的管制邏輯，且這個基本邏輯自設立之後從未改變，搭配此邏輯的金融制度雖然受到金融全球化的影響，改變了金融體系的樣貌，使得市場出現民營的新銀行以及隨後的金融集團，但整個金融自由化的改革其實是在國家主導的視野下進行，國家與市場根本的權力結構並沒有本質上的改變，台灣的金融自由化形同一個「控制下的自由化」。在此權力關係底下，對承擔國家機器的金融官僚來說，從未失控的市場並不特別需要新的金融監理法案，因此雖然台灣金融監理改革的起始是受到韓國、日本的改革所鼓舞，但整個監理改革在台灣並未受到特別的重視，打從財政部草擬方案開始，一直到後來送進立法院三讀為止，一直不存在積極的勢力來推動這項改革的速度與幅度，導致整個金融監理改革最後淪為一個組織的改革，通過時機甚至是一個純粹政治邏輯的決定。在這個過程當中，並非不存在破壞原先權力平衡的外在力量，2000年政黨輪替後由民進黨掌握執政權即是一個重大的轉折，但因為這個新加入的行為者在意識形態上與國民黨的分野並不落在財經政策上，因此並未打破金融制度原先的權力平衡，反而按照國民黨的舊邏輯迅速地連結自身與業界的政商關係。因此，對金融官僚來說，在沒有積極要求監理改革的壓力下，自然是依照舊有的邏輯管理市場，所以當金融市場發生危機時，最佳的修補方式便是介入市場讓市場的規模符合國家預期（例如金融機構併法與金融重建基金），而非改變金融監理的制度，讓整個金融體制產生本質上的改變。

## 二、 分析視角

在分析視角上，本研究採取歷史制度論的分析視角，路徑依賴既然是歷史制度論最重要的分析概念，那本研究的框架就奠基在如何概念化路徑依賴上。Arthur 對科技的研究算是對路徑依賴概念化的鼻祖，其提到四種路徑自我加強機制，成為社會科學家日後最常引用的分析工具。根據 Arthur 的看法，路徑依賴的四種自我加強機制分別是：(1)規模效應（large setup or fixed costs）、(2)

學習效應(learning effects)、(3)協調效應(coordination effects)與(4)調適的自我預期效應(adaptive expectation)。規模效應指的是建立制度的總成本很高，但單位成本隨著制度擴散下降，因此個人或組織會有很強的誘因堅守在單一選項上；學習效應是指知識透過實作而獲得，因此當反覆操作特定制度，就會讓此制度運作的更有效率、持續的更久；協調效應指的是一個制度當越多人採用，制度就會越穩固；調適的自我預期效應指的是當制度越來越普及後，個人或組織的信心會加強，將使制度在自我預期心理完成下更加普及(轉引自 North, 1990:94; Pierson, 2000:254)。

Paul Pierson 進一步將路徑依賴直接概念化為「邊際報酬遞增」(increasing return)。根據 Pierson(2000:251)的解釋，邊際報酬遞增捕捉到路徑依賴最重要的兩個構成元素：其一，邊際報酬遞增點出隨著時間遞移，轉換作法的成本會激增；其二，與第一點有關，那就是邊際報酬遞增因此關注時機與順序，能區分形塑轉折的重要時機與增強邊際報酬的時期，讓制度從形塑到歧異發展能有明確切分點。換句話說，邊際報酬遞增不僅是路徑依賴的概念化，更是制度「正向回饋」(positive feedback)的本質。循著邊際報酬遞增的概念，Pierson 接著提出在政治生活中能產生邊際報酬遞增的四種來源，這些來源不僅區隔出政治場域與其他場域進一步概念化邊際報酬遞增可能產生的差異，更隱含了在政治場域中較適用的路徑依賴機制。首先，他認為政治生活的核心就是公共財的提供，因此政治生活是一個集體行動的生活，充滿著協調機制與個人自我調適預期心理以適應集體行動；再來，政治生活不像市場存在可隨時「出走」的選擇，政治生活充滿各式各樣的制度安排，不管是正式制度的條文規範或是公共政策所帶來的限制，顯示出在政治中制度無所不在的特性；更重要的是，政治生活中權力關係的配置，及隨著時間遞移而產生的權力不對稱，讓政治生活與其他場域產生本質的不同，而權力一開始如何配置便成為政治生活中很重要的回饋機制來源；最後，政治生活的複雜性往往使政策目標與結果之間產生落差，在裡頭的行為者也無法達到全然理性，基於此，要完整詮釋複雜環境中的政策產出，勢必要仰賴路徑依賴這個重要的概念(Pierson, 2000:257-260)。

政治場域中的路徑依賴顯然特別重視權力分配方式的邊際報酬遞增，尤其是權力不對等關係的自我增強回饋，在時間的遞移下，甚至有可能讓弱勢的一方完全不在權力衝突間被看見。這個屬於政治場域中特有的回饋機制成為本研究分析框架的起點，上個部分提到 Kathleen Thelen 將路徑依賴中的回饋效果分成「協調效果」跟「分配效果」(Thelen, 1999)，分配效果強調地恰恰就是權力關係的分配。Thelen 指出，當一個制度被形塑出來之後，制度本身隱含著一定的權力關係，這個權力的分配模式受到制度的確立而固定，且在無外在衝擊的情況下，會反過來加強制度的延續。權力關係因此是分析政治場域中制度路徑依賴的重要面向，加上公共政策可以被當成制度檢視(Pierson, 2000:259, 2006)，用制度的「分配效果」來檢視公共政策的生成與變遷最適合的框架。

近來對關鍵轉折的探究更是凸顯出歷史制度論中權力分配結構的重要性。關鍵轉折是歷史制度論強調「時機」重要性的表現，最早期的研究認為，當制度在關鍵轉折點被形構出來後，往後就會沿著這個初始的制度發展，重製現有的體制結構，直到外在衝擊打破整個制度平衡為止。打破平衡的時機點會形成另一個關鍵轉折，讓制度變遷後形成新的權力結構平衡。「關鍵轉折」因此被視為制度遺續的來源，會形塑最初以及變遷後的權力分配關係。不過，近年來出現對關鍵轉折這個概念進一步的討論，認為傳統將制度穩定與制度變遷一分为二的方式太過武斷，一方面因為制度是一個連續的過程，另一方面在制度中的權力結構很少產生突如其來的斷裂(Clemens & Cook, 1999; Thelen, 2004:292-293)。Kathleen Thelen(2004:295)認為比較真實的狀況是，當制度初始成立後，在外在刺激下會有新的元素加入原先的權力聯盟中，回饋機制不僅會正向重製制度的權力關係，卻也會負向加深沒有權力者受委屈的程度，當外在刺激讓原先沒有在權力核心者掌握權力後，就會改變整個權力平衡，讓原先的制度崩潰，形成新制度造成制度變遷。

金融制度中行為者間的「權力關係」，或可說是初始金融制度所形塑的「分配效果」，成為本研究的分析主軸，我將聚焦在分配效果對金融制度產生的回

饋作用，並檢視其對金融制度路徑依賴產生的作用，藉此來解釋為了金管會政策不存在足夠的政治動能來提高改革的幅度與速度。

## 第四節 資料來源與研究限制

在研究方法上，本研究採取文獻分析佐以深度訪談兩種方法來完成。在文獻分析部份，文獻的來源分成一手及二手資料，一手資料多為官方資料，包括《立法院公報》、財政部對金融監理草擬的官方草案、由官方出版的金融會議紀錄實錄等。二手資料主要來自於報章、雜誌、已出版之期刊論文或書籍，報紙是透過聯合知識庫搜尋，以聯合報及經濟日報的新聞為主；雜誌則以天下雜誌、商業周刊為主；期刊論文或書籍原則上以滾雪球的方式從研究台灣金融的相關文獻中去逐步蒐集。

在深度訪談的部份，由於本研究的主題是特定政策的歷史過程，因此在訪談對象的選擇上也具有特定性。在研究的過程中，我一共訪談了 12 位受訪者，分別來自金管會、立法院與業界，這樣做無非是希望能藉由蒐集與此政策相關的各方意見，來更接近這個政策的真實樣貌。更細緻的區分受訪者的身分，有三位來自立法院，其中兩位是與金融政策相關的立委助理；有三位是目前任職於金管會的職員，其中一位在證期局、一位在金檢局、另一位隸屬金管會總部的局處；另外有三位是來自業界的受訪者，他們分別在金融控股公司擔任不同的職位，有一位擔任銀行董事，實際參與董事會決策、一位是在業務上會與金管會往來的銀行內部稽核人員、另一位是某家金控公司的執行長；最後的三位受訪者，一位是有寫過與台灣金融監理議題相關的財經學者，另外兩位則是與金融監理改革法案有直接關係的承辦人及推動官僚。雖然受訪者在身分的來源上有多樣性，但在性別比例上卻很懸殊地呈現男多於女的現象，有關受訪者的資料與背景請見表 1-1。

表 1-1：訪談對象基本資料

代號	性別	訪問時間	身分	備註
A	男	2009/6/17	財經學者	
B	男	2009/6/24	財經立委助理	
C	女	2009/9/1	財經立委助理	
D	男	2009/7/1	立法院議事處職員	
E	男	2009/7/28	金管會證期局職員	
F	男	2009/7/31	金管會職員	
G	男	2009/8/10	前財政部職員，金融監理草案承辦人	
H	男	2009/8/13	金管會金檢局職員	電話訪談
I	男	2009/9/16	前金管會金融局局長	
J	男	2009/8/26	某金控公司旗下銀行的董事	
K	男	2009/9/29	某金控公司旗下銀行的稽核單位職員	電話訪談
L	男	2009/11/9	某金控公司執行長	

資料來源：作者整理。

在約訪過程與訪談的方式上，我是透過牽線的方式去接近我認為與此政策相關的重要受訪者，在訪談前我都盡量先將訪談大綱（請見附錄一）寄給他們（僅有兩位透過電話的受訪者沒有做到），訪談大綱則是我從文獻中整理出認為需要釐清的問題。我原則上盡量透過面對面的方式進行訪談，訪談時間從一小時到三小時長度不等。

在研究限制上，由於本研究的主要問題意識聚焦在回答台灣金融監理改革的起始動機與發展過程，因此不管是文獻蒐集或深度訪談都以台灣的經驗為主，在比較研究的框架下，本研究可視為是比較研究中的單一案例研究。不過，世界上同時在進行金融監理改革的國家很多，彼此的發展動機與邏輯並不一定相

同，雖然本研究有略微涉獵了英國、日本、韓國與德國的金融監理改革過程，希望藉以凸顯本研究推論的有效性，但這畢竟是針對單一個案的歷史制度論分析，存有過度推論的危險性。在此情況下，我只能盡量透過證據去佐證推論的成立，以避免發生過度推論的情形。

## 第五節 章節地圖

第一章為緒論，交代本研究的問題意識、相關概念的耙梳以及提出適合本研究的分析視角。第二章跟第三章處理的是台灣金融制度在 1949 年後的安排，第二章著重在描述金融統治初始制度安排時背後的統治邏輯，說明這個邏輯如何影響制度的安排，而這個制度又因此包括了哪些行為者，並如何形塑這些行為者的偏好及之間的權力結構。第三章將接著第二章的鋪陳，解釋這樣的制度安排如何回應金融全球化的衝擊，透過金融自由化與集團化，解釋國家是如何在基本統治邏輯不變的情況底下，納入新的行為者，改變金融市場的樣貌。第二章跟第三章原則是提供背景，目的在說明台灣的金融統治從威權時期至民主化後的基本邏輯並沒有改變，而這也是為什麼日後金融監理改革發生時不存在足夠推動法案的政治動能。

第四章跟第五章則為回答本研究問題意識的主要章節，第四章的重點是解釋台灣金融監理改革的發動過程，由於制度是一層鑲嵌於一層之中，我將展示金融監理體系原本在整個金融制度中的位置，這樣的位置如何影響到後來監理改革的幅度與速度，以及整個金融體制的權力關係如何影響到監理改革的啟動。本章也將會探索台灣金融監理改革發動背後可能的邏輯。第五章接著第四章談改革的過程以及結果，由於監理改革從發動時就是一個組織層次的變動，本章的重點是交代組織層次的改革從開始到最後如何成為朝野政治折衝的籌碼。除此之外，我也將粗略檢視改革的結果，透過與宣稱的改革目標相比，去比較我

國的金融監理體系究竟變了什麼，什麼仍舊不變。最後，在第六章結論的部份，我會試圖提出本研究所具有的理論與政策意涵。



## 第二章 金融統治的制度起源：公營金融 獨佔體制

在金融自由化以前，台灣的金融體制呈現以公營獨佔為主的制度安排，本章的重點就是去描述公營獨佔制度的生成、制度安排的方式、以及統御整個制度的邏輯與機制。本章分成兩小節，第一節討論制度的內涵，第二節則是去檢視在制度中的行為者如何互動。

### 第一節 公營金融獨佔體制的制度內涵

#### 壹、 金融獨佔制度的意志

要完全了解一個制度如何運作，除了要知道制度本身的安排（institutional arrangement），還需要掌握貫徹此制度的意志（institutional orientation），也就是制度背後行為者賴以運作的意識型態(Vogel, 1996:20-22)。William Coleman 稱此為「總體的政治安排」（macropolitical arrangement），他認為制度背後更大的政治脈絡會創造政策的背景環境，讓金融政策朝特定方向發展(Coleman, 1996:13)，因此若要知道台灣金融制度的運作模式，必須先抓到背後的基本意識型態。

統御台灣戰後金融場域根本的意識型態，來自國民黨戰前失敗金融政策的教訓，以及外來政權的特質。國民黨在國共內戰時，經歷金元券危機以及超級通貨膨脹等經濟災難，這些失敗的金融政策被視為是撤守台灣的主因，因此當國民黨重新在台灣建立統治機制後，在總體經濟政策上，便以物價穩定、金融穩定以及財政平衡為首要目標(Cheng, 1993:57-58; Chu, 1999:188；朱雲漢，

1989:147)。除此之外，國民黨移入政權的性質，也使其先天與本土資本家處於疏離關係，因此得以在威權統制之初，高舉「發達國家資本、節制私人資本」的口號，嚴格限制本土資本家的發展(Cheng, 1993:59)。歷史經驗與政權特質所共同發展出來的統治意識型態，使國民黨將金融與其他生產性產業全部轉為公營型態，牢牢地控制在國家的手中。

## 貳、 金字塔型的制度設計

在國家決定嚴格掌控金融場域的意識型態下，台灣的金融體制呈現公營獨佔的樣貌，並以中央銀行為首，由上而下呈金字塔型發展。公營獨佔的體制主導了台灣金融市場將近 40 年，銀行居於這個體制的核心，而非銀行的基層金融則佔有邊陲性地位，兩者同屬於威權政府統治工具的一環。由於行為者的偏好與互動方式受制度形塑，因此若要完全掌握台灣金融統治的制度內涵，就必須先了解外觀上公營體制的樣貌。以下，我分成銀行體系與基層金融體系分別說明這個獨佔體制的制度安排。

### 一、 銀行體系：獨佔體制的核心

整個公營獨佔的金融體制先是以「省屬六行庫」的樣貌出現，隨後加入從大陸而來的「四行二局」，達到公營獨佔的頂峰。區分出「省屬六行庫」與「四行二局」的差別，顯示出台灣金融體制融合了殖民政府遺緒與從大陸地區移植的外來制度，但在國民黨政府謹慎保守的統治邏輯下，這些不同時期併入台灣金融市場的機關都被統一轉換成公營機構，整合進同一套獨佔體系中。

「省屬六行庫」的出現來自戰後國民黨對日本殖民政府的接收，雖然國民黨美其名是「接收」，但不外乎是把曾經支配過台灣經濟的日本獨佔資本予以國有化，將戰前日本人在台灣所擁有的龐大資產披上國家資本的外衣(劉進慶，1993:24-28)。經過戰後一年七個月的清理、接收、改組，國民政府對台灣地區的金融統御形成以台灣銀行為中心的銀行體系，包括台灣銀行、台灣第一商業

銀行、華南銀行、彰化商業銀行（合稱三商銀）、台灣土地銀行與台灣省合作金庫。因為當時台灣還屬於大陸的一省，因此所有接收自日本政府的金融機構便被稱作「省屬六行庫」。<sup>11</sup>「省屬六行庫」建構了台灣金融獨佔體制的初始，並成為國家掌控經濟社會的工具。

隨後在 1960 年因為經濟發展的需求，政府體認到金融體制作為刺激整體經濟的幫浦，若不跟著發展必會成為阻礙經濟成長的絆腳石，因此決定建立專業銀行體系，讓從大陸撤資來台的銀行在台復業。重新在台復業的金融機構以「四行二局」<sup>12</sup>的中央銀行、中國銀行、交通銀行、中國農民銀行、中央信託局與郵政儲金匯業局最為有名。這些銀行原先在性質上都屬公營銀行，都因特定政策任務而設定，因此就業務內容而言皆屬專業銀行，有明確的服務對象。基於此，各行局在台復業時所擔負的任務，大多與早期在大陸營業的業務內容相關，<sup>13</sup>且延續著原先公營的性質繼續在台灣營運。

「省屬六行庫」加上「四行二局」形塑出公營金融獨佔體制的基本架構，在這些行庫之外，政府對於金融機構的設立採取嚴格管制的態度，因此在公營金融獨佔體制的制度安排下，銀行的存在本身就是一種權益。在這個情況下，民營金融機構只能以「特許」的方式改制或新設，而民營金融機構的設立也多是為了特定政治目的，這裡頭包括：為了協助地方金融，在北、高兩市改隸直轄市後設立的兩家市銀行；為了協助中小企業發展，將地區性的合會儲蓄股份

---

<sup>11</sup> 台灣的銀行依據經營主體來區別，可分為國營、省營及民營三種，從大陸地區遷移至台灣復業的大陸系銀行為國營銀行（都發生在 1960 年後）；日本時期遺留下來的銀行屬於省營銀行（意即由台灣省經營）；民營銀行則是國家特許由民間設立經營的銀行。國民政府戰後將日本金融機構接收重組為本地公營銀行，由於六家都算是省營銀行，因此稱之為「省屬六行庫」。

<sup>12</sup> 中國在清朝時為了與外商銀行抗衡首將銀行制度引進中國，但發展後能在金融市場立於主導地位，並與外商銀行競爭者僅中央銀行、中國銀行、交通銀行、中國農民銀行、中央信託局與郵政儲金匯業局等四個行庫兩個局處，因此得「四行二局」之名聲（賴英照，1997:26-28）。

<sup>13</sup> 各行局的復業以中央信託局為最早，主要任務在辦理政府特殊物資採購及其他政府委託之特殊事項；交通銀行成為國內唯一的開發銀行（賴英照，1997:30），肩負扶助全國工、礦、交通及其他公用事業發展的使命；中國銀行（中國國際商業銀行）除了辦理原先匯兌專業銀行的業務外也開辦一般銀行業務；中央銀行則重新擔負起國家銀行的角色，並將原先由台灣銀行暫代的業務收回；郵政儲金匯業局並不具有創造貨幣的性質，因此屬於非貨幣機構，復業後以深入全台吸收存款為主；中國農民銀行定位為提供農業金融服務的專業銀行。

有限公司改制為各區的中小企業銀行；為了促進對外貿易發展、提高中長期輸出入信用，因此成立中國輸出入銀行，專門負責中長期出口貸款；另外，1950年代末期政府為了因應美援終止可能造成的外匯缺口，以及1970年政府企圖在台灣退出聯合國後吸引海外華人資金，因此核准了台灣唯二的僑資銀行，分別是華僑銀行與世華聯合商業銀行；最後，為了配合台日貿易發展，因此允許日本第一勸業銀行來台北設立分行。<sup>14</sup>表 2-1 顯示新銀行政策開放前台灣金融體系的基本組成。

表 2-1：新銀行開放前台灣的銀行體系基本結構

性質		名稱	成立與改組時間
公營銀行	省營	台灣銀行、台灣土地銀行、台灣省合作金庫	1946 年
		彰化商銀、華南商銀、第一商銀	1947 年
		台灣中小企業銀行	1976 年
	國營	(中國銀行)、交通銀行	1960 年
		中央銀行	1961 年
		中國農民銀行	1965 年
		中國輸出入銀行	1979 年
	市營	台北市銀行	1969 年
		高雄市銀行	1982 年
民營銀行		華僑商業銀行	1961 年
		上海儲蓄商業銀行	1965 年
		中國國際商業銀行	1971 年
		世華聯合商業銀行	1975 年
		台北、新竹、台中、台南、高雄區中小企業銀行	1978 年
		花蓮、台東區中小企業銀行	1979 年

資料來源：吳芳怡(2007:26)。

<sup>14</sup> 此為第一家外資分行，也開啟外國銀行在台經營分行的開端，讓日後有更多外資銀行進入設立分行，專辦外匯業務。

## 二、 基層金融：獨佔體制的邊陲

除了上述有獨佔地位的銀行金融機構外，在台灣金融體系中，和銀行一樣同屬於貨幣機構但不屬於銀行體系的還有基層金融體系，這包括信用合作社與農漁會信用部。基層金融組織在公營金融獨佔體制的建構過程中，透過台灣省合作金庫的統合，被一併納入成為獨佔體制的一環。不過，由於基層金融與銀行機構有本質上的不同，加上台灣的基層金融多從日本殖民時期即已存在，是台灣「土生土長」的金融制度，因此與威權政權結合的方式也有差異，所以在此拉出來單獨討論。

台灣的基層金融體系發展的很早，早在日本殖民統治時期就因廣大農民的資金需求而出現。當時由於銀行多集中於都市，鄉里間農民雖對資金有需求但卻苦無籌集資金的管道，最後因此發展出民間自行合作的方式，成立「信用組合」，以會員互助的方式調度信用分配。「信用組合」多由具聲望的地方士紳領導，依照參加的會員與設立地區的不同，分為「市街地信用組合」與「鄉庄信用組合」，前者會員限於「市街地居住者」（也就是城市），1944年改組成今日所知的信用合作社；後者則以鄉鎮農民為主，國民政府統治後逐漸改組成今日的農會信用部(賴英照，1997:15-16)。台灣基層金融從戰前至戰後發展的歷史脈絡奠定基層金融日後以「鄉村—農會；城鎮—信用合作社」的基本型態發展(林寶安，轉引自吳芳怡，2007:33)。

基層金融與其他金融機構最大的不同點就在於其深厚的地方色彩與「人合組織」的特性，像信用合作社就是經由社員共同組織、共治業務與共享收益的平民互助制度(劉佩怡，2002:99)。這種人合的性質使得信用合作社和農會信用部跟地方的政治、經濟、社會產生密切關連，是最具實力的地方經濟力量。不過，基層金融也因所擁有的人脈（社員）與金脈（存款）而成為地方派系兵家角力之地，各派系無不企圖透過掌握基層金融來壟斷資源，延續地方派系的生存與發展(吳芳怡，2007:33)。「人合」的特性也使得國民黨在掌握統治權後，

將其納入管制的獨佔體制中，一方面是為了完整控制從上到下的金融系統；一方面是藉此籠絡地方派系。

在公營金融獨佔體制的制度邏輯中，基層金融是透過台灣省合作金庫被連結到整個獨佔體制中。<sup>15</sup>信用合作社與農會信用部雖然在性質上仍屬於民間法人，但由於台灣省合作金庫在國民政府接收日產後改制為省屬六行庫之一，而其為基層金融的上層機關，因此公營金融獨佔體制便透過合作金庫延伸其政治權力的範圍，對信用合作社與農會信用部進行實質掌控。基層金融體制因此成為整個體制的一環，也成為政治交換運作的場域。

### 參、 謹慎統治邏輯的貫徹

由上可知，銀行機構是整個公營金融獨佔體系的主體，基層金融透過台灣省合作金庫附屬成為獨佔體制的底層結構，在公營金融獨佔體制之外的所有銀行或非銀行金融機構，都僅有透過「特許」才有成立的可能，因此整個金融市場等同於一個封閉的銀行市場，完全由國家掌握。這無非是統治者以金融安全、金融穩定為先的思維所延伸而來的制度安排。更細緻地說明統治意識型態如何貫徹到金融體制的制度安排上，這個謹慎的統治邏輯具象化在兩個面向，一是公營金融獨佔體制的形塑過程；二是中央銀行獨佔體制頂端的制度性地位。

首先，國民黨金融統治的謹慎如何呈現，我們可以從獨佔體制的形塑過程觀之，也就是檢視國民黨在接收日產金融單位以及從大陸移入金融機構時，在體制上做出何種選擇。第一次金融體制改革的交叉路口，是國民黨從日本殖民政府手中收回「省屬六行庫」的時候，作為國民黨政權形塑台灣金融統治的關鍵時刻，當時建立的金融體制有幾項對日後有深遠影響的特色。

---

<sup>15</sup> 台灣省合作金庫是由日治時期的「台灣產業金庫」改制而成，由於「台灣產業金庫」是日人統治時期信用組合的上層監理機關，因此國民黨政府掌握政權，將「台灣產業金庫」改制為台灣省合作金庫後，台灣省合作金庫便理所當然地延續舊制，繼續負責信用合作社與農會信用部（基層金融從日本時期的信用組合一分為二）的監理事宜，成為其上層機關。

當時最重要的選擇，就是將改組後的銀行皆轉為公營型態，讓以公營為主的金融獨佔體制金融版圖於焉成形，<sup>16</sup>這個選擇反應外來政權對本地資本的不信任，因此希望將金融資源都掌握在國家手中(Cheng, 1993；朱雲漢，1989)。外來政權對本地的不信任不僅反應在金融產業，也體現在其他生產體制，當台灣在二次戰後脫離日本殖民統治，轉由國民政府接收之時，龐大的日本獨佔資本幾乎全部被重新編入國家資本，轉為公營企業，這其中就包括所有生產企業與金融機構。換言之，台灣戰後龐大的國家資本是由殖民地遺制與國民黨權力相結合所孕育而生的，是國民黨政權不信任本地資本與處於戰爭動員意識型態的結果，公營的金融體制只是整個制度安排中的一環。「公營化產業」的結果使得國民黨政權在移入台灣之時，就已掌控台灣的產業、金融和貿易等「制高點」，形成國家在資本上的獨佔體制，金融體制當然也不例外(劉進慶，1993:24-28)。

另外還有一個選擇，反向鞏固了公營獨佔體制的權威，那就是凍結新銀行執照的發放。銀行的基本結構按照理論可分成單一銀行制與分支銀行制，國民政府收回台灣統治權後採行分支銀行制度，允許已設立的銀行按照規定設立分行，但不允許新銀行成立，吳泉源認為這個作法連同「利率管制」一起，是早期威權政府控制金融體系最強而有力的兩項武器(吳泉源，1993:17)。為了能真正有效讓國家力量滲透進入整個金融體制中，國家進一步在「省屬六行庫」中將各行庫依照業務性質分類，讓金融體系形成一個上下從屬關係嚴謹而又各司其職的制度。在這個體系中，以台灣銀行為金融體系之首，<sup>17</sup>下轄商業金融中心，再下方輔以農業金融、合作金融與平民金融三個系統，整個金融統治的體

---

<sup>16</sup> 台灣銀行以及台灣土地銀行的全部資本均由國庫撥付，其餘銀行的股額，政府公股均超過50%，故性質上皆屬於公營事業機構(王耀興，1986:16-17)。

<sup>17</sup> 中央銀行還未在台灣復業以前，是由台灣銀行權充中央銀行的角色，發行貨幣代理國庫。台灣銀行從日本殖民時期就擔任台灣金融的總樞紐，因此延續著殖民時期的角色，台灣銀行在國民政府初期掌握台灣金融時，仍是擔任金融體系的龍頭。

系圖可參閱圖 2-1。<sup>18</sup>當中央銀行日後在台復業後，整個體系便改以中央銀行為最頂層，透過中央銀行及其代理機構台灣銀行，向下支配整個金融體系。

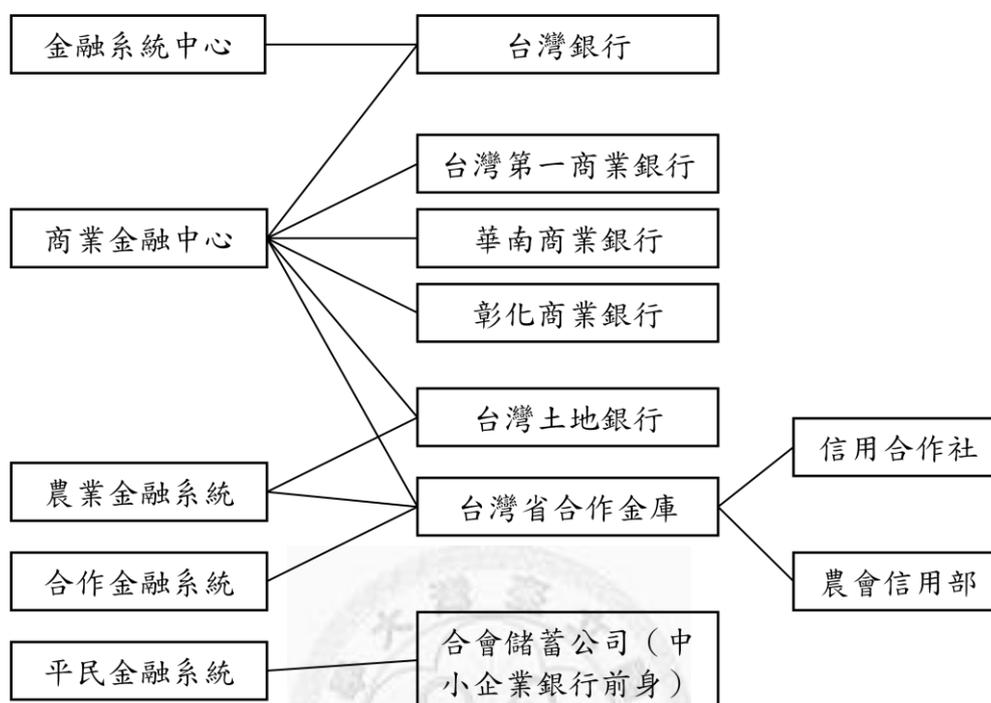


圖 2-1：國民政府統治初期的金融體系圖

資料來源：修改自嚴雋寶(1991:11)。

金融機構間階層性的上下從屬關係還透過「交叉持股」來達成更綿密的控制，顯示出國民黨如何將「交叉持股」當成工具來掌控金融體系；又如何將「金融體系」當成工具來掌握整個產業資本。首先，利用台灣銀行對三商銀的持股，以及三商銀的交互持股來達成對金融體系的支配，另外搭配土地銀行與合作金庫對基層金融體系的掌控以及對農林漁業的投資，形成以台灣銀行為首的統治制高點，下轄三商銀，並輔以土地銀行與合作金庫的公營金融獨佔體系(劉進慶，1993:308)。台灣銀行則又直屬於中央銀行之下，換句話說，中央銀行才是金融體系的頂層。這個公營金融獨佔體制又透過持股和企業結合，達成金融資本對產業資本的控制，使統治者能透過金融掌握產業以遂行其政治目的。

<sup>18</sup> 除了台灣銀行的金融中心位置外，商業金融中心是以三商銀為代表，負責輔助經濟成長，發展工商事業及社會金融；土地銀行與合作金庫及其轄下的農會信用部則配合土地改革，提供農民貸款、調劑農業金融發展，屬於農業金融系統；至於平民金融系統則以合會儲蓄公司為代表，其屬於民間金融機構，經營方法著重在平民相互的融通協助。

第二次金融體制改革的交叉路口，則是1960年「四行二局」在台灣復業，併入原先金融版圖的時候。由於「省屬六行庫」下的公營金融體制已運作十年，因此「四行二局」主要是補充原先的體制，讓整個公營金融獨佔體制的運作達到顛峰。公營獨佔的基本結構並沒有改變，但由於「省屬六行庫」在性質上屬於「省營銀行」，從大陸移入的「四行二局」屬於「國營銀行」，在層級上有差異，因此當國營銀行納入原先以省營銀行為主的公營體系後，便吸收了很多以前由省營銀行享有的金融特權。<sup>19</sup>簡單來說，「四行二局」（還有少數特許的民營銀行）的加入擴充了原先的公營金融獨佔體制，統治者欲完全掌握金融市場的思考邏輯在制度的鋪陳下體現的至臻完善。

在整個公營金融獨佔體制當中，中央銀行居於體制頂端的結構性地位是統治者追求金融穩定目標的另一項具體呈現。中央銀行在制度中的優勢地位從它與其他金融機構的連結關係體現，如前所述，整個公營金融獨佔體制透過階層性的上下連結，最後都統御在中央銀行底下，形成以中央銀行為頂峰，支配各級金融體系的金字塔型統治(劉進慶，1993:317)。然而，最頂層的中央銀行雖是政府機關，但卻不受行政院監督來執行政策目標，而是直接隸屬於總統府，受威權統治者的控制，其首長人選都由統治者親自指派，並以物價穩定為主要政策目標(Chu, 1999:189; Thurbon, 2001:251；劉進慶，1993:319)。換句話說，蔣介石能藉由中央銀行直接統御整個金融體系，甚而是整個需要透過金融驅動的經濟體，中央銀行在整個體制中的關鍵地位因此一目了然。中央銀行直屬於總統府的制度設計可視為是國民黨戰爭記憶的反射，由於戰時失敗的金融政策，使得統治者決定將中央銀行掌握在自己手中，以確保貨幣與金融政策的穩定性，而這由統治者與正式制度設計共同支撐的運作模式，也讓中央銀行成為金融政策社群中，影響決策最重要的行為者。

---

<sup>19</sup> 舉例來說，在「省屬六行庫」時期，對公營企業融資的任務主要集中在台灣銀行身上，其他銀行雖然也是公營銀行（例如第一、華南以及彰化等三商銀），但被限制其金融業務只能與民營企業往來(劉進慶，1993)。但在「四行二局」併入後，台灣銀行對公營企業的融資業務一部分就被新加入的國銀所吸收，以往三商銀所管轄的部分工商金融也轉移到國營的業務範圍中。另外，新加入的郵政儲金匯業局則透過各地網狀的郵政機構吸收民眾的資金，成為國銀資金來源的周邊機構。

世界各國中央銀行掌管最重要的金融政策當屬貨幣政策，不過從台灣金融政策權的分配看來，中央銀行不僅主導貨幣政策，同時也能影響銀行部門與資本市場的管制政策(Chu, 1999:189)。雖然在正式制度的設計下，財政部應該是掌管金融政策的主管機關，但實際在金融政策的主導權上，一直是中央銀行有較高的影響力。財政部與中央銀行雖然在形式上屬同級單位，但前者卻沒有後者的制度性地位，財政部既不直屬於總統府，也沒有人事安排上的優位性，多位財政部長甚至是從中央銀行轉任(Chu, 1999:189)。這些因素造就中央銀行的非正式影響力，反應在多次財政部與中央銀行的政策爭辯上，包括整個金融自由化政策的時程與資本市場的開放程度(Thurbon, 2001)，在這些政策路線的爭論中，財政部的立場都較大膽，傾向快速開放與自由化，中央銀行則基於金融穩定的目標，立場都較為保守，即便要開放也要在中央銀行制定的時間表下進行(Cheng & Chu, 2002:46)。從台灣金融開放的謹慎步伐看來（尤其是對短期資本帳的限制），中央銀行的確主導了台灣金融自由化的時程表，而中央銀行的制度性優勢也成為台灣日後能躲避亞洲金融風暴的重要原因(Chu, 1999; Haggard, 2000:133-137)。

總結上述各點，台灣一直到金融自由化政策前，金融市場都處於由政府主導的統治高地。在這管制高地中，威權領導人賦予中央銀行制度性的優勢地位，一邊直接掌控中央銀行，另一邊讓所有金融機構都在中央銀行轄下。中央銀行因此成為金融政策社群最主要的行為者，也主導了台灣金融政策（包括整個金融自由化政策）以相對保守的方式發展。簡單來說，台灣金融體制鑲嵌在「動員抗亂」、「反攻大陸」的威權政體之中，威權體制反應到金融體制變成是對金融穩定的追求，國家遂透過公營獨佔的體制安排，搭配中央銀行的制度性高位，來完成對金融體系完全統治的結構安排。行為者與組織的偏好與互動也因處在這個結構中的不同位置而被形塑成相異的樣子，這將是下一節的重點。

## 第二節 恩威侍從關係下的政策網絡

在理解國民黨威權時期的統治邏輯與隨之而來的制度安排後，本節要去檢視居於此制度中的行為者，其偏好如何受制度形塑，而行為者又如何依據偏好互動去形塑台灣金融政策的政策網絡。大體上來說，國家對金融體制握有絕對影響力，公營金融機構常成為國家的統治工具，用來酬庸政治忠誠者，以強化未來的政治支持。不過，這些被酬庸的政治菁英，雖屬金融政策社群的一員，對金融政策的影響力卻不大，因為他們身處侍從關係中被恩侍的一方，仰賴國家單向的施恩與資源分配。真正對金融政策有重要影響力的行為者大多都在中央銀行，這與中央銀行在整個金融體制中的地位有關。除此之外，由於國家偶爾會因特定政治目的而「特許」某些資本進入金融管制高地，這些被特許的行為者因此有涉足金融政策的空間。與恩威侍從關係下被酬庸者有點不同的是，這些資本家的偏好和國家的偏好存在相衝突的可能性。以下我將從銀行與基層金融體系、中央銀行、及特許資本這三個部分，從不同面向刻劃金融政策網絡在威權體制底下的樣貌。

在台灣金融統治高地中，由於整個金融市場都在國家的掌握之中，因此也以國家機關為政策社群最重要的行為者，而國民黨威權政體的性質，使國家機關在解嚴前呈現以蔣家為頂峰、國民黨官僚機構為中樞，左右向外掌握行政、立法與軍警系統的樣貌。在這個統治結構中，基於蔣介石對「金融穩定」與「政權穩固」的追求，金融產業本身的發展並非國家在意的目標，<sup>20</sup>而金融機構公營獨佔的性質，更是讓金融成為可進行政治性分配的經濟租金（rent），變成威權政體統治的「工具」（朱雲漢，1989）。細究金融部門做為「統治工具」的意義，在於各公營金融機構的經營權成為國民黨進行人事酬庸或賦予寡佔利益

---

<sup>20</sup>國家並不考慮機融產業的發展明顯反應在信用貸款的走向，在金融安全的政治因素主導下，金融部門的信貸偏好以國營企業為主。私人企業並非銀行偏好的貸放對象，這是國家基於節制私人資本的政治考量，以及趨避高風險放款的結果（放款給私人企業的風險性較高，因為若倒帳沒有國家在後面做擔保）。正是因為如此，在台灣，以個人借貸為主的消費性金融在威權統治時期幾無發展，要一直到新銀行政策開放後，這種情形才告轉變。

以交換政治支持的工具，換句話說，就是維持國民黨與各方利益恩威侍從關係的籌碼。根據朱雲漢的描述，這樣恩威侍從的攏絡模式其實尋著一定的規律：「基本上是將全國性的寡佔利益分配給黨營及榮民事業，區域性的寡佔經濟分配給地方派系，至於酬庸少數親貴或本省世家的則沒有一定的規則」(朱雲漢，1989:149)。套用在金融場域，就是全國性的銀行組織按照性質不同用來籠絡不同的政治菁英，基層金融的利益則分配給地方派系或區域勢力。

先談獨佔體制下的銀行體系。雖然同屬酬庸的工具，但從公營銀行的資本組成可以明顯地看出不同類型銀行籠絡對象的差異。李宗榮(1994:33)對此有清楚的描述：

「國銀繼承的國民黨大陸統治時期以蔣介石為首的『中國四大家族銀行』的舊制，其統合了國民黨遷台時三大家族的政經人脈以及陳誠係的軍方力量，而省營銀行則是為了籠絡地方政治菁英的利益交換的工具。」

由上可知，從大陸而來的國銀，與國民黨自日本殖民政權收回的省銀，雖然都為國家機關所掌控，但各自有不同的籠絡對象，國銀人事酬庸給服從領袖意志的大陸親密官僚；省銀的董監事則交由有國民黨經驗的「半山」(大陸台胞)、地方菁英或士紳。國民黨透過人事酬庸，將這些潛在的政治菁英吸納入國家體制內，透過利益給予來換得絕對的服從。

下層的基層金融機構也有同樣的功能，國民黨政府藉由賦予地方派系或地方資本家基層金融機構的經營權，來換取地方的政治支持。這是因為國民黨作為外來的政權，需要連結地方菁英以確保地方選舉時能獲得地方支持，因而以區域性的經濟利益做交換，藉由讓地方菁英或派系享有一些邊際性的寡佔經濟利益來確保政治忠誠。基層金融體制(如信用合作社與農漁會信用部)的重要職缺因此成為國家拿來攏絡地方派系的方法。值得注意的是，基層金融在政策社群內原先屬於比較邊陲的地位，不過日後隨著民間經濟部門快速成長，地方派系遂逐步壯大成財團，掘取更多的政治勢力(例如成為民意代表或者控制地方政府公權力)來影響金融政策(王振寰，1993:137；朱雲漢，1989:151-152)。

不論是國營或省營銀行的經營權，還是基層金融的人事派任，都可視為是國民黨恩威侍從體制的一部分。這些政治酬庸的結果也使得國民黨得以在移入台灣後馬上建立穩固的統治聯盟。對於與國民黨一同從大陸遷徙來台的外省菁英來說，由於國民黨是他們唯一能掌握的資源，因此自然會正向地回饋恩威侍從的關係；對本省菁英與地方派系來說，由於掌握利益的代價是交換政治支持，因此在掘取壟斷性利益的同時，這些本地菁英自然必須被吸納入國民黨的統治體系內成為其中的一環。因此，在侍從關係的基礎上，這些被酬庸的菁英或地方派系在偏好上形同是國家利益的延伸，與國家的利益休戚與共，並不會想挑戰現存體制的利益分配方式。

身處在公營金融單位的被酬庸者雖然屬金融政策社群中的一環，但對於政策的影響力並不大，這是因為他們與國家間的侍從關係所致。在威權時期真正對金融政策有影響力的單位與行為者是中央銀行及居於其中的官僚。如上一節所述，國民黨在威權體系中對金融的統治邏輯是以金融穩定為依歸，並在此邏輯下賦予中央銀行制度性優位，向下統御整個金融體系，向上直接由總統府管轄。中央銀行既然為威權統治者最信賴的機關，統治者當然也會順應這樣的制度設計，在這個重要的機關內擺上自己最信任的人。換句話說，就是用非正式的人事運用偏好來強化中央銀行的正式制度地位。

在中央銀行職掌金融政策權的職位，都是由蔣中正最信賴的財經官僚擔任，這些官僚被外界俗稱為是「官邸派」。「官邸派」是背景多為法商出身的技術官僚，他們要不在大陸時期便是蔣的幕僚，要不就是有親族成員是蔣的個人侍從，雖然不一定是蔣介石的嫡系，但他們卻成為蔣在台灣最仰賴的技術官僚(李宗榮，1994:3-55)。威權領導人的信任提供這些金融技術官僚「治而不統」的獨立性來源，讓他們能專心且獨立地追求金融穩定的政策目標(Cheng & Chu, 2002:37；李宗榮，1994:53)，而這些金融官僚也在蔣中正的支持下對金融政策有極高的影響力。

這些受威權領導人青睞的「官邸派」在意識型態上共同的特色，是對經濟發展的保守看法，他們不喜過分自由化的政策，並優先重視國營事業的成長(李宗榮，1994:55)。其他單位和中央銀行相比，在政策規劃上顯得躁進與大膽，例如財政部與經濟建設委員會（簡稱經建會），雖然兩者分別是金融政策與經濟政策的主導機關，但在實際的運作上卻都受制於中央銀行的領導。在國民黨制度性配套措施下，「官邸派」官僚的偏好成為主導威權時期金融發展最中堅的想法。

最後，來談談公營獨佔體系外的特許金融機構，檢視掌握這些特許金融機構的行為者在政策網絡中的位置。私人資本原則上是被排除在政策社群之外的，根本的原因在於國民黨不信任本地資本，因此與其像韓國以信用分配的方式來控制資本家，最直接的作法是直接壓抑本地資本家的興起(Cheng, 1993:59)。在這個根本的統治架構上，每一次對私人資本的開放都成為一次「特許」，是國家基於特殊政治考量的「恩賜」。金融因此再次成為威權政府達成特定政治目的的工具，而私人資本要想在嚴格的管制高地中要獲得設立許可，勢必要符合國民黨的統治利益，「特許」才有可能發生。

截至 1990 年新銀行政策開放前，受到「特許」的資本計有外資、僑資以及本地資本，不過一開始的特許執照以海外華僑或外來資本為主，很少給本地的資本家，本地私人資本真正進入政策社群中大概要等到 1991 年以後(Cheng, 1993:58)。開放外資銀行是為了吸引外資對台投資政策下的產物，兩家先後成立的僑資銀行（華僑銀行與世華銀行）則是為了「反共親台，吸收僑民資金」的目的而成立。雖然外資是最早被特許的資本，但真正能進入國內市場者只有僑資以及本地資本(林寶安，2001:281)，因此，也只有這些少數的僑資與本地資本得以進入政策社群，對金融政策發生影響力。例如，日後體制為人詬病的信託投資公司就是在華僑資本家與本地工商鉅子的遊說下開放設立(李宗榮，1994:61-62)。嚴格說起來，私人資本在威權時期對金融政策的影響力仍有很大的侷限，國家也總是能握有政策最後的決定權，這些僑資與本地資本是在日後

公營金融體制的統御出現缺口時，才算真的有機會進一步擴張他們對政策的影響力。

這些受特許的外資、橋資與私人資本和處於公營體制中受酬庸的政治菁英有點不同的地方在於，雖然這些資本同樣仰仗國家的特許與恩侍，但他們與國家機關比較類似是基於政治目的的結合，只是這樣的結合關係中國家的權力位置遠遠大於這些特許資本。這些特許資本的偏好因此並不全然依附於國家之下，他們有欲求擴張資本的偏好，並且會希望擴大受特許的範疇，掌握更多的金融利益，這些偏好並不見得都與國家的利益相符合，更多時候其實是相衝突的。當國家勢力與這些特許資本的權力關係不成比例時，這些偏好並不會顯現出來，但隨著日後特許資本的勢力逐步增大，特別是台灣開始邁向金融自由化後，特許資本對金融政策的影響力便越來越大，甚至到國家難以控制的地步。



## 本章小結

本章試圖勾勒台灣在威權統治時期金融體制的樣貌，目的是為何鋪陳戰後初始金融監理體制背後更大的框架，因為所有金融場域的決策都與台灣早期的制度安排脫不了關係。歷史的教訓與國民黨移入政權的特質使其對金融採取絕對的掌控，並以追求金融安全與穩定為主要目標。在這個意識型態下，金融統治呈現公營獨佔的局面，主導金融市場將近 40 年。這個公營的獨佔體制上層由銀行體系、下層由基層金融構成，並由中央銀行居於最頂端控制整個體系。在金融穩定與疏離本地資本的邏輯下，威權時期的金融政策幾乎都是「政治決策」，有其特定政治目的，並非依市場經濟的思考邏輯決策，這對國家與金融的關係有深遠影響，也使得金融在台灣脈絡下成為可進行政治性分配的經濟租金。

由於整個金融市場都在國家的掌握之中，因此在與金融政策相關的政策社群中，也以國家機關為最重要的行為者。在整個金融政策社群中，以中央銀行

的地位最高，對金融政策的影響力最大，這是透過正式的制度設計與非正式的人事安排所共同支撐出來的。在中央銀行之外，國家透過銀行體系以及基層金融拉攏和掌握外省及本土菁英，形成恩威侍從的交換關係。以國家機關為核心向外延伸的金融政策社群還包括地方派系或菁英以及極少數的私人資本。私人資本的部份，包含僑資、外資以及本土資本，由於服從「節制私人資本」的指導原則，因此對私人資本任何一次的開放都可以視為是一次「特許」。私人資本在威權統治時期原則上對金融政策並無太大的影響力，是解嚴後隨著國家內部權力關係重組，才出現讓私人資本影響金融政策的缺口，這部份將在下章說明。



# 第三章 金融統治的制度變遷：金融全球化與台灣金融體制

第二章交代了台灣金融體制在戰後 40 年威權統治期間，背後的統治邏輯、由此衍生而來的制度安排、以及在這制度中行為者的偏好與互動方式。這個初始的制度設計在確立後從未發生過任何劇烈的變動，一直到國際金融環境因科技革新產生結構性變遷，台灣在金融全球化衝擊下，開始採行金融自由化政策後，這個金融制度的安排才出現鬆動。本章所欲描述的，就是台灣在金融全球化的衝擊下，金融體制發生怎樣的改變，包括背後的統治邏輯是否受到挑戰、正式制度如何轉變、行為者偏好是否發生改變、行為者又如何在新的體制下彼此互動，這些都是本章所欲回答的問題。

本章共分成三個小節，第一節要描述金融全球化的內涵，呈現台灣身處的國際環境在過去 40 年發生的結構性變遷，我將特別以衍生性金融商品、金融集團以及全球金融監理規範來代表金融全球化的衝擊。接著在第二及第三小節說明台灣的金融體制如何受金融全球化的影響，在衝擊下又發生了哪些層面的轉型。在這個部分我將以原先的公營金融獨佔體制為對照，論述此體制在金融全球化下的變與不變。

## 第一節 金融全球化的衝擊

若以一句話來形容 1980 年後的金融市場，這是一個「傳統銀行家已死」的時代(Chernow 著，劉世平譯 1999)。Susan Strange 用字更精確，她說現今金融世界的本質可用「變幻莫測」(volatility)來形容(Strange, 1998:4)。Stange 更進一步用「賭場資本主義」(Casino Capitalism)來刻劃當今金融活動的精髓，

她語帶諷刺地說，那些抽著雪茄吞雲吐霧的年輕人，全都盯著電腦螢幕上的價格，只要價格一變動就下單，他們就像賭場裡的賭徒，盯著輪盤上的象牙球，在轉動中決定把籌碼放在奇數盤或偶數盤一樣(Strange, 1997:1)。Susan Strange 儘管誇張但所言不假，新興金融市場的特質就是資金在世界亂竄，買賣只需透過電子遙控即可達成，人人開始逐利於價差，創造出一個金錢透過純流通來獲利的時代。

從金融史的視野來看，1971 年以前的金本位體制是提供世界金融穩定的重要制度因素。<sup>21</sup>在金本位體制時代，國際金融活動的主要內涵是進行跨國界的貸放，像石油輸出國會將盈餘經由跨國銀行借給第三世界國家，雖然是跨國性的金融活動，但整體而言就是傳統借貸行為。1971 年尼克森總統宣布放棄美元與黃金固定連結後，金本位體制正式宣告瓦解，貨幣間的兌換體系陷入一陣恐慌，浮動匯率機制成為主導國際貨幣之間新的遊戲規則。浮動匯率機制的出現，為國際金融帶來本質性改變，因為一國貨幣的價值不再如經濟學教科書所說的，能由貿易的競爭力決定，反而是在國際市場中流動的短期資本，更能影響匯率高低與各國貨幣的供需均衡(Strange, 1994:108)。

金融市場開始從穩定趨向波動，浮動匯率機制加上通訊技術的進步，市場變遷的速度越來越快、越來越難以掌握。國際金融活動開始由傳統借貸質變成以證券化商品為主的交易，投資銀行和證券公司取代傳統中介銀行成為國際金融活動的活躍者(Sassen, 2001:83)，資金在層層堆疊的證券化過程中極速地在世界流竄，在全球化的推波助瀾下，Susan Strange 指陳這些資金更是變成「瘋狂的金錢」(mad money) 難以掌控。Saskia Sassen(2001:84)認為，從前人們是透過交易而來的東西來替自己創造效用，例如一筆借款可滿足另一人對資金的需求；但現今效用創造來自交易本身，不需有實體，只需透過金融工具不斷交易就可創造越多效用。在 1987 年的電影《華爾街》(Wall Street) 中，主角一句「金錢不需要睡眠」(money never sleeps) 清楚地捕捉 1980 年代後金融資本不

---

<sup>21</sup> 從二次戰後到 1970 年，美元和黃金依固定比率兌換，各國貨幣再經由美元與黃金做連結，因此各國貨幣之間的關係形同以固定匯率的方式做連結。

分晝夜在世界流轉的特色(Stone, 1987)，但也是從 1980 年代開始，金融危機頻繁地發生，凸顯了浮動匯率底下金融市場的脆弱性。以下，我將描述金融全球化的主要內涵與因此而來的新興議題，先是衍生性金融商品的介紹與金融集團的出現，接著是金融監理規範如何在金融全球化下成為熱門議題。

## 壹、 衍生性金融商品的出現與金融集團

浮動匯率與金融全球化帶來的轉變之一是衍生性金融商品的出現。衍生性商品的基本特色包含兩個元素，亦即遠期契約（買或賣的義務）和選擇權契約（買或賣的權利）(李榮謙，2004:205)，不管商品衍生的組合有多麼地複雜，通常是買賣雙方會約定在未來的特定日期交易特定數額的特定產品。衍生性金融商品之所以會出現，是國際金融體系進入浮動匯率機制後一個直接的反應，由於匯差可能造成跨國交易在成本獲利計算上的重大誤差，對廠商來說，若能規避匯率差距產生的風險有助於企業營運，衍生性金融商品便是在這樣的情境下逐步發展出來。

一般來說，衍生性金融商品大體可分為四類，分別是遠期契約（forwards contracts）、期貨（futures contracts）、選擇權（options contracts）與交換契約（swaps contracts）。遠期契約在金融全球化發生前已有悠久歷史，通常是指買賣雙方預先就特定商品的交易條件達成協議，然後在未來的某一時日才交割，可以簽訂遠期契約的交易商品種類繁多，從穀物到股票都是可能的選項。遠期契約在金本位體系瓦解後，成為避免匯率波動造成貨幣不穩定的重要避險工具，而期貨其實就是某種標準化的遠期契約，底下又包含利率期貨（interest rate futures）、通貨期貨（currency futures）及股價指數期貨（stock index futures），依交易的標的不同而有所區別。另外一種現今也很流行的衍生性金融商品是選擇權契約，選擇權與遠期契約不同的地方在於，選擇權提供的是一種權利而非義務。選擇權的權利，讓我們可以依固定價格在到期日當天或到期日之前，去買或賣一定數額的特定商品。進口商就很常使用通貨選擇權中的買權來確保進口國貨幣升值時，進口商品的成本仍能保持不變。最後的一種是交換契約，交

換契約又可分成通貨交換、利率交換、換匯換利與商品交換，大體而言交換契約著重的是金融工具間的交換，像是通貨交換就是指兩種不同的通貨以一定金額交換，然後按照預定規劃於一定的時日再換回原來的通貨(Coleman, 2003:274-278；李榮謙，2004:212-222)。

衍生性金融商品的出現，不僅擴大金融交易的形式，也打破金融活動原先定義的疆界。銀行、證券、保險原本是三個業務互不涉入的金融事業，但在衍生性金融商品的發展下，銀行、證券、保險間明確的界線逐步被打破，「跨業經營」種子被種下。例如，新的金融商品如投資型保單，就同時兼具證券與保險的特質，我們很難再以純粹證券或保險來定義此類商品。在範疇上，跨業經營屬於金融制度在功能上的去管制化；<sup>22</sup>在概念上，跨業經營是允許原本各自獨立的銀行與資本市場，也就是間接金融與直接金融，得以相互介入彼此的業務。因此，原先業務不相往來的商業銀行、投資銀行與保險業務開始可透過跨業經營結合成為「金融集團」(financial conglomerate)，提供消費者一次購足多樣服務的可能性，雖然法規一開始並未允許，但商業誘因卻開啟金融業務彼此涉入的新趨勢，並在金融全球化的灌溉下逐漸茁壯。

金融集團的出現應屬金融產業當代最具劃時代意義的變革，<sup>23</sup>其劃時代的意義不僅是因為商業銀行、投資銀行與保險的業務可被整合在同一平台上交叉銷售，更是因為金融產業的跨業經營原先是被禁止的，被禁的主要原因是受1929年經濟大蕭條(Great Depression)的影響，因此再次出現格外具有意義。美國在經濟大蕭條前並未針對金融業務作「分業經營」的限制，<sup>24</sup>當時的銀行

---

<sup>22</sup> 我們若將焦點放在金融制度(一般來說是指銀行)去管制化上，可分為兩個面相：銀行與企業的關係、銀行與資本市場的關係。用政治經濟學的觀點加以詮釋，管制銀行與企業的關係實屬「所有權的管制」(ownership regulation)，而政府管制銀行介入資本市場則屬「功能性的管制」(functional regulation)(蔡增家，2000)，禁止銀行機構與非銀行金融機構介入彼此業務。

<sup>23</sup> 本文認列金融集團的方式，乃依巴賽爾的定義，加總集團旗下各金融事業之營收額，若其營收額超過集團營收總額1/2，則視為是以金融服務業為主的金融集團。至於金融集團的主要業務，則比較集團內銀行、證券與保險三業別之營收額，以最大營收額之業別作為主要業務項目(轉引自桂先農等，2001:165，註8)。

<sup>24</sup> 「分業經營」強調銀行業、證券業與保險業之間的界線，禁止銀行機構與非銀行金融機構介入彼此業務。

可以任意介入資本市場進行投資，但此舉卻使銀行容易受資本市場的波動影響，以致當 1929 年金融風暴來襲時，多家金融機構迅速因週轉不靈而倒閉。為了防止歷史重演，美國在 1933 年訂定《格拉斯-史帝格法案》(Glass-Steagal Act)，嚴格禁止銀行任意介入資本和保險等風險性較高的市場，以防止經濟大蕭條的慘劇再次發生。世界各國在美國立法之後也紛紛採取相同的作法，因此大部分國家有很長一段時間是採取對銀行與其他非銀行金融機構進行分業經營的規定，直到金融產業遭受全球化壓力後，這個規定才逐步鬆動。

衍生性金融商品在金融全球化的助長下讓跨業經營的風潮在全世界散佈開來，這股擋不住的趨勢促使各國逐步鬆綁法令限制。例如，日本在 1998 年開放相當於跨業經營的《證券法》第 65 條，以大型化的手段追求規模經濟的目標。美國在 1999 年通過《金融服務業現代化法案》(Financial Services Modernization Act, FSMA)，宣告金融業跨業經營正式成為世界主流。美國對金融機構的開放或多或少對其他各國造成壓力，台灣在全球化的浪潮下也不落人後，馬上於 2001 年通過《金融控股公司法》，希望以「股權集中化、組織大型化、經營多角化、監理透明化」為目標，透過跨業經營的規模經濟來迎戰全球化下各國金融機構的競爭(立法院公報，2001c)。

## 貳、 全球金融監理規範

「金融集團」的誕生讓原本獨立的銀行與資本市場（也就是間接金融與直接金融）得以相互介入彼此業務，卻也因此複雜化金融監理的難度。由於銀行有系統性風險，若發生擠兌很容易影響整個金融體系的穩定，因此為了保護消費者以及整體社會安定，一般來說對銀行的監理都較為嚴格；相反地，由於證券與保險業較少引起系統性恐慌傳染，管制上的標準因此較為寬鬆。當銀行、證券與保險業在分業經營的框架時，各自有獨立的監管機關，訂定各自的監理標準並不成問題，但當彼此能跨業經營、相互介入時，便出現管制機制該如何重新整合的問題。市場的結構性變遷因此驅使金融監理機制做出相應的改革，金融監理整合因此也成為全球熱門議題。

在國際社群中，國際清算銀行下的巴賽爾銀行監督管理委員會（Basel Committee of Banking Supervision, Bank for International Settlement; 以下簡稱 BCBS）發表的兩次巴賽爾資本協定及相關原則應可算是國際層次目前對金融監理共識的最大公約數。BCBS 是 1974 年由十大工業國（G-10）的金融監理首長共同設立的委員會，<sup>25</sup>當時成立的背景是各國隨著金融逐步國際化，在國際金融市場的競爭條件開始產生不公平現象，並導致跨國性管制規避行為發生，因為各國金融監理的法規鬆緊程度不一(財政部，1998a:4)。鑑於此，BCBS 一開始的主要目標是協調各國監理標準的落差，尤其是協調在海外設有金融機構的國家該如何被監理。<sup>26</sup>雖然 BCBS 對各國的銀行監理機關並無實質的拘束力，但隨著跨國金融機構設立的數目越來越多，以及各國皆有共識應建立一個公平競爭的金融環境，BCBS 被賦予的責任與影響力便越來越大(Barth, Caprio, & Levine, 2006:64)。

BCBS 針對金融監理頒佈的第一項國際規範是 1988 年的巴賽爾資本協定（即 Basel I），<sup>27</sup>其規定 1992 年底以前，國際性銀行的資本適足率都應達 8%。<sup>28</sup>Basel I 會以資本適足率作為衡量金融機構經營風險的指標，背後的邏輯起於當一個金融單位遭遇風險時，是否能度過難關取決於自由資本的大小，當自有資本愈大其支付能力愈強，吸收損失及承擔風險的能力也愈高，因此提高自由資本較有利於金融機構穩健經營。Basel I 頒定後成為各國金融監理的必要標準，台灣在 1989 年重新修訂《銀行法》時，也將資本適足率的規範寫進新法中，認

---

<sup>25</sup>BCBS 設立時的所有會員國：比利時、加拿大、法國、德國、義大利、日本、荷蘭、瑞典、瑞士、英國以及美國。

<sup>26</sup> 這從 BCBS 成立的宗旨可見端倪，其成立的宗旨有二：

1. 協助各國銀行監理機關監理國際銀行業務。
2. 促進各國銀行監理機關之合作，共同維護國際金融體系的安定，並藉由各國銀行監理機關的密切聯繫、資訊交換而有助於各國金融監理體制的發展

<sup>27</sup> 巴賽爾資本協定的全名是「銀行自有資本之計算與自有資本之標準之國際通例」（International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards）。

<sup>28</sup> 傳統上針對自有資本比率的定義是自有資本佔資產總額的比率（自有資本/資產總額），但在巴賽爾協定下的標準是自有資本佔風險性資產的比率需達 8%，特別將風險性資產從一般資產中區分出來。在資本適足率 8%的情況下，金融機構不再能利用少數資本去創造過多的資產，1 元的資本在規範下最多僅能創造出 12.5 元的資產。

定若銀行的資本適足率無法達 8%，財政部得限制銀行的盈餘分配(Chey, 2007:302；財政部，1998a:5-6)。

不過，雖然 Basel I 成為各國普遍接受的標準，但在實際的操作上，仍有風險性資產如何衡量以及適足率提高可能適得其反等問題(財政部，1998a:7)。<sup>29</sup>除此之外，實證上資本適足率與金融系統性風險之間的因果關係並沒有被真正確立(Barth, Caprio, & Levine, 2006:66)，而墨西哥金融危機以及亞洲金融危機的爆發，赤裸裸地讓 BCBS 發現資本適足率本身並無法保證絕對的良善監理。

基於此，BCBS 在 1999 年依據舊版的錯誤進行修正，發布新資本適足率架構 (New Capital Adequacy Framework)，然後逐步修正，至 2004 年正式拍板定案新版巴賽爾資本協定 (即 Basel II)。Basel II 出現後，成為世界各國銀行監理的「最佳實作範例」(the best practice)，亞洲國家如日本、香港、新加坡都在 2006 年實施 Basel II，連台灣也不例外的要加入遵守的行列(于宗先、王金利，2005:395)。在 Basel II 中，新的監理架構包含三大支柱，除了原先針對資本適足率的要求外，另外加上政府監理審查的程序和有效率的市場紀律 (請見圖 3-1)，換句話說，就是同時包含對資本、對政府與對市場的要求。

---

<sup>29</sup> 若資本適足率提高，意味著每一元資本投入所能轉換的資產數額降低，換句話說，也就是創造資產的成本變高，如此銀行將被迫提高產品售價。銀行所掌握最重要的產品就是放款，產品售價提升意即放款的利率會被迫提升，優良的客戶可能會轉向資本市場或其他金融市場，用較便宜的價格 (也就是較低的利率) 取得資金。如此一來資本適足率反而造成反淘汰效果，使銀行經營風險上升。

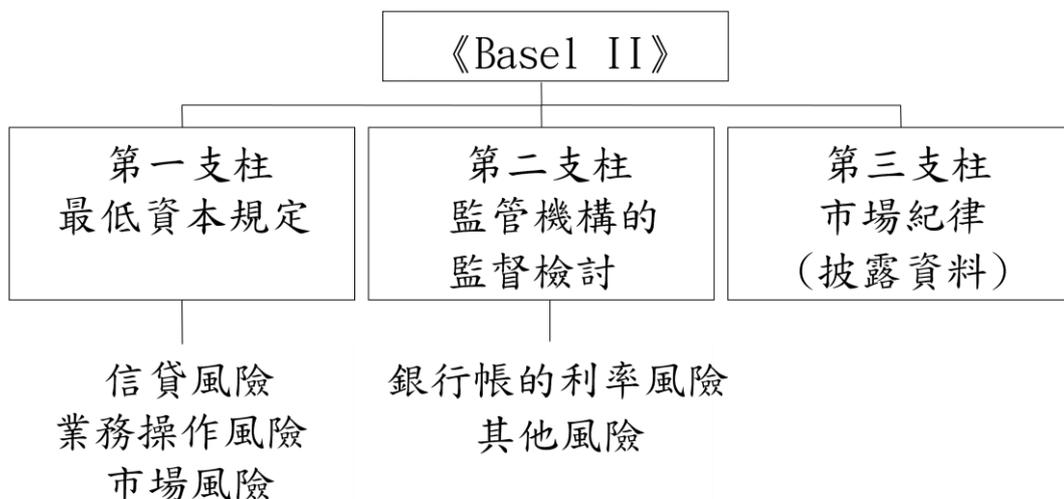


圖 3-1：Basel 的三根支柱

資料來源：作者自繪

除了 Basel I 和 Basel II 以外，BCBS 另外在 1997 年發表「巴塞爾委員會有效金融監理主要原則」（Basel Committee's Core Principles for Effective Banking Supervision，以下簡稱 BCP），作為與銀行監理有關的重要基本原則，其內容除了鼓勵各國對金融業進行合併監理外，也包含有效銀行監理的先決條件、核照與結構、審慎法令與規章、持續銀行監理的方法、資訊要求、監理機關正式權力及跨國界銀行經營等相關配套(翁如好，2005:161)。值得注意的是，為了因應開放金融機構承做多樣化業務後隨之而來的金融集團化，BCP 中特別建議各國應採取「合併監理」（consolidated supervision）的方式來加強對金融集團的監理，相關的建議出現在 BCP 第十八條及第二十條原則中。第十八條原則建議主管機關應該在一致及合併的基礎上，建立制度性的方法來分析審查銀行依法申報的統計報表；<sup>30</sup>第二十條原則建議主管機關應該要有能力，在合併的基礎上對銀行組織進行監督管理(BASEL, 1997)。<sup>31</sup>這兩條建議也成為台灣日後發動金融監理改革所列舉的名目理由。

<sup>30</sup> 原文如下：Banking supervisors must have a means of collecting, reviewing and analyzing prudential reports and statistical returns from banks on a solo and consolidated basis.

<sup>31</sup> 原文如下：An essential element of banking supervision is the ability of the supervisors to supervise the banking group on a consolidated basis.

BCBS 體會到金融集團的趨勢而提出 BCP，無非是希望各國採取合併監理來因應金融集團化的風潮。呼應著 BCBS 的政策建議，國際社群開始對金融監理出現很多討論，包括各國是否應該進行合併監理，又應該如何進行合併監理因此成為過去十多年最熱門的話題。很多文章都論及市場界線模糊是金融監理整合的必要條件(Abrams & Taylor, 1999; Briault, 1999; Goodhart et al., 1998)，並認為金融監理整合能帶來更高的監理效率與有效性，對金融集團業者來說，合併監理也能減少監理的交易成本，避免重複性監理發生的可能性(Abrams & Taylor, 1999:10-15)。沈中華(2005:23-24)在大規模調查了 101 個國家的金融監理機制後就發現，採用單一監管機制的確對金融治理產生正面效果。不過，與此同時卻也有相反的論點，反對的理由和支持的理由幾乎一模一樣長，彼此互不相讓。反對者提出合併監理可能造成目標不明確或道德危機等缺點，且認為無法預期的政治過程本身容易使單一監理政策偏離原先的立法目的，單一金融監理機制就算設立了，卻也因是政治鬥爭後的產物，使其沒有足夠的機關能力去執行原先被賦予的任務，反而拖累整個行政體系(Abrams & Taylor, 1999:15-19)。

理論層次的爭論雖然仍未達成共識，但若觀察現實的發展，會發現越來越多國家選擇以整合監理機關的方式來因應市場變化。1997 年英國設立「英國金融管理局」算是整合金融監理機關的里程碑，在此之後越來越多國家選擇整合原先的金融監理機關成單一或較少的監理單位。若觀察 OECD 國家金融監理的方式，會明顯地發現這個趨勢。表 3-1 是 OECD 會員國在 2008 年時採取的金融監理模式，可以發現已有超過 2/3 的國家朝合併監理機關的方向邁進，且多數發生在 1990 年之後。不過，成立單一金融監理機關似乎也不能保證倖免於金融危機，2008 年 9 月開始的金融海嘯讓世界各國將矛頭直指監理失靈，現實的發展顯然讓各國體認到當前的金融體制仍無法有效防止危機的發生，這也使得金融監理的國際規範依舊是炙手可熱的話題，國際社群仍在摸索著較適當的金融監理方式。

表 3-1：OECD 國家金融監理的方式

OECD 國家金融監理的方式					
國家	採用單一金融監理體制與否	備註	國家	採用單一金融監理體制與否	備註
加拿大	△(銀行和保險有合併監理)	1. 加拿大的監理體制因為分成聯邦與省兩個層級因此比較複雜 2. 1987 年設立 Office of the Superintendent of Financial Institutions(OSFI)，算是在聯邦層級合併銀行與保險的監理	盧森堡	△(銀行和證券合併監理)	1999 年設立銀行和證券合併監理
奧地利	0	2002 年設立	墨西哥	△(銀行和證券合併監理)	1995 年改制成銀行和證券合併監理
法國	X(各自有監理機構)		荷蘭	△(銀行和保險合併監理)	2004 年改制成銀行和保險合併監理
澳洲	0	1998 年設立	紐西蘭	X	—
捷克	0(央行就是單一監理者)	2006 年設立	挪威	0	1986 年設立
丹麥	0	1988 年設立	波蘭	X	1998 年設立
芬蘭	△(銀行和證券合併監理)	1993 年改制成銀行和證券合併監理	葡萄牙	X	中央銀行負責銀行的監理
比利時	0	1935 年設立	英國	0	1997 年設立
德國	0	2002 年成立	西班牙	X	中央銀行負責銀行的監理
匈牙利	0	2000 年設立	瑞典	0	1991 年改制成單一監理機構
冰島	0	1999 年設立	瑞士	△	1934 年設立
愛爾蘭	0(央行就是單一監理者)	新的監理機關是 2003 由愛爾蘭的中央銀行更名而成	土耳其	X	—
義大利	X(各自有監理機構)	銀行的監理由中央銀行負責	斯洛伐克	0(央行就是單一監理者)	2006 年設立
日本	0	2000 年設立	美國	X	—
韓國	0	1998 年設立			

註：0 代表已成立單一金融監理機制；X 代表仍舊是分業監理；△代表部分合併監理  
資料來源：Courtis (2008)。

## 第二節 國家主導下的金融自由化與集團化

上一節我們討論了金融全球化的內涵及其影響，論及金融集團興起與全球對金融監理議題的重視。從本節開始，我將把焦點放在台灣是如何與金融全球化相遇。金融全球化與不同國家碰撞出來的火花會不盡相同，這是因為每個國家原先就具備相異的歷史脈絡與金融體質，當與全球化交會的啟始點不同，相遇後的結果自然就會各異。在第二章，我們已經先談到台灣早期的金融體制安排一直受威權統治邏輯影響，在威權領導人致力追求金融穩定的前提下，金融體制呈現由國家獨佔，幾以公營模式營運的安排，國家透過中央銀行與交叉持股的方式，滲透到各個金融機構中，在體制全然由國家掌控的情況下，人事遂成為國家酬庸的工具。

從本節開始一直到結論前的各個章節，我想討論的是上述體制如何在金融全球化的壓力下開始變革。循著上一節耙梳金融全球化造成衝擊的順序，我將先討論台灣的金融自由化與集團化，接著再討論台灣的金融監理改革。由於金融監理改革從無至有的整個過程所回答的是本研究的核心發問，因此我將此放到第四章及第五章專心處理。本章的後半部先討論金融自由化下台灣金融體制的演變與金融集團的出現，本節我將先概述金融全球化壓力如何在台灣的脈絡中體現，接著說明金融制度安排產生哪些轉變；下一節將檢視居於結構中的行為者偏好是否因結構轉變而出現變動，而行為者間新的衝突點又為何。

### 壹、 金融全球化在台灣

金融全球化對台灣最主要的壓力是透過世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）來傳遞。<sup>32</sup>在 WTO 框架下，金融服務業受「服

<sup>32</sup> WTO 的前身是關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariff and Trade；以下簡稱 GATT），1947 年起草時中華民國曾是初始的締約國之一，後因政治現實的發展以及實際主權領土的變更遂退出其運作。隨著世界經貿依存度越高，出口又是台灣經濟的命脈，因此 1990 年台灣重新以「台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域」向 GATT 秘書處提出入會申請，並於 1992 年重獲觀察員身分。1995 年，GATT 烏拉圭回合正式決議將 GATT 由單純的國際經貿協定轉型成實質的世界貿易

務業貿易總協定」(General Agreement on Trade in Services; 以下簡稱 GATS) 的約束，國內金融業必須在「四個原則」下以「四種模式」進行開放，四個基本原則是最惠國原則、<sup>33</sup>透明公開化原則、<sup>34</sup>漸進自由化原則以及國民待遇原則；<sup>35</sup>四種模式分別是跨國提供服務、<sup>36</sup>國外消費、<sup>37</sup>商業呈現以及自然人呈現。<sup>38</sup>另外在開放的方式上，可分成水平承諾與特定承諾，水平承諾一體適用於所有服務業，特定承諾則依照不同的服務業類別，視各會員國間的協商結果而定。關於金融業需一同遵守的水平承諾以及針對金融業特定承諾的詳細內容，可參閱附錄二、附錄三 (WTO 入口網，2003b:96-102; 2009)。大略來說，在 GATS 一共列舉開放的 155 個行業中，「銀行暨其他金融服務業」是開放項目次多的行業，<sup>39</sup>這使得金融業在市場開放後較其他產業面臨更大的競爭壓力。

WTO 對台灣金融市場最大的衝擊可以用「開放」兩字概括，因為外國金融機構受到最惠國待遇與國民待遇此兩項原則的保障，在台灣拓展業務的限制大幅下降，本國金融機構將不再受額外保護與市場進入優勢，這對長久以來一直視金融為「管制高地」的台灣無疑是一項極大的變革。逐層分析 WTO 對金

---

組織 (WTO)，台灣因此於同年 12 月改申請加入 WTO，歷經 12 個年頭後，2002 年 1 月台灣正式成為 WTO 會員國。加入 WTO 不僅具備與世界進行經貿合作的實質意義，對在國際夾縫中求生存的台灣來說，還隱含國際地位的突破(WTO 入口網，2005)。

<sup>33</sup> 最惠國待遇原則：各會員應立即且無條件地對來自其他會員之服務或服務業，提供不低於該會員給予其他國家相同服務或服務者之待遇。例如，我國對甲國開放某服務業市場，則我國必須立即且無條件地對其他 WTO 會員開放此一服務業市場。

<sup>34</sup> 透明公開化原則：各會員將涉及或影響 GATS 協定運作相關措施在生效前公布，且為確保資訊透明化，對其他會員請求之資訊應立即答覆。每一會員在 WTO 成立後兩年內必須設立查詢單位，負責通知的工作，並應其他會員之請求提供特定資訊，解答有關措施之疑問。

<sup>35</sup> 漸進式自由化原則：GATS 第十六條規定將定期檢討會員服務業之開放程度，以確保服務業貿易朝向自由化的目標發展。

國民待遇原則：GATS 第十七條規定，會員應給予其他會員之服務業者之待遇，不得低於其給予本國服務業者之待遇；也就是對外國人及本國人皆一視同仁，不可有差別待遇(從註 13-15，王鶴松，轉引自林庭瑤，2000:33)。

<sup>36</sup> 跨國提供服務：服務供應者在其境內向他會員境內之消費者提供服務

<sup>37</sup> 國外消費：消費者移往服務供應者之國家接受服務

<sup>38</sup> 商業呈現：服務供應者至他會員境內設立商業據點提供服務

自然人呈現：服務供應者派遣人員至他會員境內提供服務(從註 16-18，WTO 入口網，2003b)

<sup>39</sup> 銀行暨其它金融服務業的開放項目僅次於電信服務業。

融市場產生的衝擊可以發現，由於金融產業的服務模式絕大部分仍需透過在地商業據點來提供，因此對整體市場而言，並不致發生國內產業萎縮、就業機會、產值及所得減少的現象。對消費者來說，市場的開放則會讓服務品質與效率透過競爭而提升，因此整體而言仍屬有利。不過，對國內業者來說，引進外來服務提供者勢必壓縮原有的市場利基，尤其會來台灣設立據點的金融機構都是世界知名金融集團，不管在管理技術、經營策略、資金支援的發展或規模上皆勝過台灣，對國內金融業者的市佔率產生不小威脅。更甚者，由於外資對金融業投資持股的比例已全面放寬，本土業者的經營權可能直接被外國金融機構取代(WTO 入口網，2009:54-58)。對於長期受政府保護且以國內市場為主的本土金融業者來說，WTO 的衝擊無疑是劇烈的。

WTO 雖然對台灣的金融產業帶來劇烈的質變，但這個變化並非從 2002 年入會後才開始，而是從 1990 年台灣重新申請成為會員國後就逐年顯現。由於台灣已經預期未來會加入 WTO，考量到一下子開放對國內業者的衝擊過大，以及將金融規範與國際接軌乃大勢所趨，因此從 1990 年起就陸續解除金融市場的進入障礙。例如，台灣早在 1994 年就參與烏拉圭回合談判，承諾開放外國金融機構在外的多項業務，包括放寬外國銀行來台設立辦事處及分行之標準與限制、取消外銀吸收新台幣的倍數限制、<sup>40</sup>開放外國人設立票券金融公司、開放美國以外保險公司進入台灣市場等多項內容(經濟部，轉引自林庭瑤，2000:33)。1994 年烏拉圭回合談判的開放已使外國金融機構與本土金融機構幾乎站在同一個立足點上競爭，因此真正加入 WTO 時，國內的金融法規幾已符合 WTO 規範，僅「境內備表、境外開戶」一項是在入會後開放的承諾。<sup>41</sup>另一項 2002 年入會後才會逐步顯現的影響是台灣長期金融自由化的程度。由於成為 WTO 會員國後就必須遵守 WTO 的貿易原則，依照漸進自由化原則，會員國需要定期檢討金融服務業的開放程度，以確保產業持續朝自由化的目標邁進，因此在成為會

---

<sup>40</sup> 原先台灣政府規定，外國金融機構在外的分行，存放款總額不得超過其匯入資本的 15 倍。

<sup>41</sup> 「境內備表、境外開戶」這項承諾進一步允許外國銀行在台分行得應客戶要求，提供關於開設海外存款帳戶業務及移轉資金至此等帳戶開戶之相關資料，使市場更開放。有關其詳細的附加規範可參考附錄三中，銀行服務業的特定承諾中第 1 項之第 (8) 點。

員國後，金融自由化的程度將無可避免地越來越高，(蔡哲雄，2001:111-113)。但總的來說，由於台灣已事先對金融市場推動持續性的自由化措施，使得在入會後，WTO 並未對台灣產生短期、立即的重大衝擊(WTO 入口網，2003a；中央銀行年報，1999；李紀珠，2007；蔡哲雄，2001)。

對台灣來說，WTO 叩關帶來的自由化與去管制化對金融業造成的影響，不僅是外商銀行增加或外資投入上升這種量的變化，更是質的變化。這種質的變化體現於金融在經濟體中的角色開始發生轉變，早期台灣金融業受到高度管制，金融形同是發展其他產業的「工具」，但在金融全球化以至於 WTO 的衝擊下，金融開始脫離「工具」的角色，成為一種新的值得發展的「產業」。Michael Moran(1991:4-5)在討論金融產業去管制化時就提到，早期對金融的學術研究多關注在金融市場提供信貸的方式與能力，以及不同信貸方式跟整個經濟體間的關係，這是因為金融市場往往被視為整個經濟體的「幫浦」。但隨著市場的擴張與國際化發展，大部分資本主義國家的金融市場進行的多半已是國際化交易，且眾多的金融產業也由巨型的跨國集團控制。這些轉變使得金融從陪襯者的角色一躍成為主角，金融業變成一項產業，就如同化學、汽車等產業一般，在極競爭的世界市場尋求增加競爭力並且獲利，經濟的比較利益成為指導產業發展的原則。

在金融已從「工具」轉換成「產業」的脈絡下，對台灣這樣甫自嚴格管制走向開放的國家而言，當金融自由化與國際化已是不可避免的趨勢，是台灣金融市場防止自己被邊緣化在世界市場之外的手段，那麼如何開放世界市場來讓我國金融產業仍保有競爭力，則是政府無可迴避的考驗。雖然金融全球化帶來的是金融市場去除國境地相互連結，但同樣地，金融活動也因為國境限制的消除，使得競爭更加劇烈、更加符合市場邏輯、更加血淋淋。政府如何著力於與世界市場接軌的方式無疑會影響國內金融產業的競爭利基，像上述採漸進方式開放外國金融機構入台與投資，就是降低 WTO 對國內金融業者衝擊的對策之一，而這些對策其實是國家更大的金融發展藍圖中的一環。大致上來說，台灣在面對 WTO 叩關而至的壓力，主要喊出的口號有三，分別是「金融自由化」、

「金融國際化」以及「發展區域金融中心」，而落實這些口號的措施具體體現在「全國金融會議」與「金融革新會議」這兩個全國性的金融會議上。

「全國金融會議」於 1991 年召開，是 1990 年台灣宣布重新申請入 GATT 後（GATT 乃 WTO 前身）國內最直接的反應。<sup>42</sup>由於開放國際市場對國內業者造成的壓力直接又明確，刺激政府火速匯集各界召開會議，重新規劃金融發展的藍圖。在意義上，全國金融會議有承先啟後的意味，一方面是台灣在長久接受國際壓力後，此會議是台灣終於打開對世界市場的轉折點；另一方面，全國金融會議卻也是在市場開放後，重新為台灣量身訂做金融發展藍圖的重要起始點。在這個具中繼意義的轉折點上，整個會議的討論子題分成四組，分別是：金融國際化自由化組、金融制度化組、金融紀律組及金融市場組。其中，為了因應進入 WTO 與開放金融市場的目標，著墨在金融自由化、國際化那組的討論和結論最多，至於各組討論的主題與子題詳目，可參見表 3-2。



---

<sup>42</sup> 台灣一共召開過三次全國金融會議，在 1990 年以前曾經舉辦過兩次，第一次在 1972 年，當時的財政部長是李國鼎；第二次 1982 年，當時財政部長是徐立德(聯合報，1991)。最近的一次距離 1991 年也已有 9 年的差距，足見申請加入 GATT 後台灣金融界所面臨的壓力。參加國際組織所產生的壓力也直接反應在會議內容的主軸上，前兩次「全國金融會議」討論的主題皆是以金融業務為主，但 1991 年這次則直接聚焦在金融整體架構與行政管理等政策性議題(聯合報，1991)。

表 3-2：全國金融會議各組討論的主題與子題

主題	子題
<p>一. 金融國際化與自由化組</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 促進金融自由化               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) 落實利率自由化之建議</li> <li>2) 促進資金成本公平性、減輕市場失靈之建議</li> <li>3) 銀行業務綜合化之建議</li> <li>4) 開發新種金融商品之建議</li> <li>5) 專業銀行的定位問題</li> <li>6) 公營銀行自主性問題與公營銀行之民營化</li> </ul> </li> <li>◆ 促進金融國際化               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) 金融國際化之一般條件及具體措施</li> <li>2) 結合外匯市場、外幣拆款市場與台北境外金融市場發展區域金融中心的作法</li> <li>3) 重建遠期外匯市場及新種金融工具之開發</li> <li>4) 外國金融機構來台設立分支機構與本國銀行設立海外分支機構之條件與作法</li> <li>5) 黃金市場之建立</li> <li>6) 新台幣國際化之條件</li> </ul> </li> <li>◆ 金融自由化、國際化與貨幣政策之有效性</li> <li>◆ 法令規章之修改與訂定               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) 金融自由化有關法令規章之修訂及增訂</li> <li>2) 金融國際化有關法令規章之修訂及增訂</li> </ul> </li> </ul>
<p>二. 金融制度化組</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 加強全國銀行公會之制度與功能</li> <li>2) 公營銀行之經營與管理問題</li> <li>3) 銀行民營化之推動問題</li> <li>4) 金融業務綜合經營問題（銀行、證券暨保險之相互兼營）</li> <li>5) 中小企業金融制度改進問題</li> <li>6) 信用合作社制度之改進問題</li> <li>7) 信託投資公司制度之改進問題</li> <li>8) 信用卡制度之改進問題</li> <li>9) 自動付款機與自動櫃員機之管理問題</li> </ul>
<p>三. 金融紀律化組</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 現行金融監理制度之檢討</li> <li>2) 金融機構之檢查及其追蹤管理</li> <li>3) 金融機構業務內容揭露問題</li> <li>4) 如何有效規範金融機構與其屬害關係人之交易</li> <li>5) 加強金融機構與往來客戶契約之公平性及對消費者之保護</li> <li>6) 健全金融預警制度問題</li> <li>7) 如何強化金融機構自律功能</li> <li>8) 存款保險制度之檢討</li> <li>9) 金融危機之處理</li> </ul>
<p>四. 金融市場組</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 貨幣市場之檢討與建議</li> <li>2) 債券市場之檢討與建議</li> <li>3) 外匯市場之檢討與建議</li> <li>4) 綜合建議</li> </ul>

資料來源：財政部(1996)

全國金融會議的結論成為指導台灣政府金融自由化與國際化的基本方針，台灣金融市場國際化的程度也的確日漸攀升，不管是國內外金融機構互設的數量，還是跨國金融交易量，都隨著金融開放而增加。舉例來說，外國銀行在台設立分支機構的條件從 1989 年修訂新銀行法後開始放寬，當時在台灣的外國銀行分支機構總計有 32 家（請參見表 3-3），隨著金融市場國際化程度的提升，至 2001 年底台灣加入 WTO 前，外國銀行在台分行的家數已達 69 家，成長率高達 100%，待加入 WTO 後，國際金融機構更因戰略布局對台灣市場進行進一步的深入，從表中可知至 2008 年達到一個高峰，機構總數增至 141 家，與初加入 WTO 時相比，又成長了一倍以上。外國金融機構在台灣除了設立的家數明顯增長，實際上進行的金融業務交易也增多，從存放款餘額的總數看來，外國金融機構收受的存款及放出信用的貸款在數量上都有絕對的增加。<sup>43</sup>



---

<sup>43</sup> 雖然存放款比例從 1994 年後就一直維持在差不多的百分比上，但那是因為金融結構改變，過多新銀行設立擴大分母所致，以致外國銀行在台分行雖然存放款的總量都不斷增加，但在百分比的表現上並沒有太大變化。

表 3-3：外國金融機構在台灣數目與存放款資料

年	外國銀行在台分行家數		外國銀行在台存放款市佔率		外國銀行在台存放款餘額（單位；億元）	
	總機構	分支機構	存款餘額市佔率	放款餘額市佔率	存款餘額	放款餘額
1951	-	-	-	-	-	-
1956	-	-	-	-	-	-
1961	1	1	0.03	0.44	0.006	0.07
1966	3	3	0.25	1.30	0.11	0.5
1971	7	7	0.14	4.23	0.15	473
1976	12	12	0.32	8.33	13	364
1981	24	24	0.44	9.31	51	1063
1986	32	32	0.79	5.04	261	1012
1991	36	47	0.96	3.65	757	2236
1995	38	58	1.44	2.95	1887	3252
1996	41	65	1.68	3.06	2390	3495
1997	46	69	2.35	3.20	3595	4083
1998	46	72	2.18	2.92	3596	3899
1999	41	70	2.31	2.80	4084	3889
2000	39	70	2.91	2.75	5470	3993
2001	38	69	2.48	2.69	4889	3795
2002	36	68	2.47	2.67	4945	3681
2003	36	69	2.63	2.60	5552	3736
2004	35	67	2.61	2.70	5881	4304
2005	36	68	2.46	2.82	5878	4858
2006	33	64	2.66	3.06	6676	5400
2007	32	83	2.72	3.28	6878	5907
2008	32	141	3.27	3.68	8861	6800
2009	32	133	2.03	2.81	5780	5141

資料來源：1995 年以前，于宗先(2005:87,100,103)；1995 年以後，行政院金融監督管理委員會網站

在全國金融會議之後，1997 年召集的「金融革新小組」除了更進一步推動金融自由化與國際化原則外，更提及設立「亞太金融中心」的願景(財政部，1998b)。金融中心的出現並非憑空而生，或僅僅是全球化下的產物，而是隨著全球資本主義的再結構下，國家意圖發展其金融競爭力的必然方向(林庭瑤，2000)。為了達成此一目標，金融革新小組特別設立了「建立符合國際規範之銀

行制度」的討論子題，<sup>44</sup>期使國內金融制度與金融市場的規範能在符合國內經濟發展之需要的前提下，同時達到國際標準以利亞洲金融中心的發展（有關金融革新小組討論的主題與子題可參見表 3-4）。金融革新小組與全國金融會議相比的差別在於，金融革新小組在會中明確地提到應該遵循 Basel。雖然 1988 年 Basel I 公布後台灣馬上在 1989 年修正銀行法時將資本適足率要求納入新法中，但那僅是原則性規範，並無任何實質罰則，也沒有在全國金融會議中成為一項議題。金融革新小組直接地點出應該按照 Basel 的要求建立規範機制，背後代表著台灣在追求開放市場、解除管制的趨勢下，除了讓國外金融機構能自由進出台灣市場外，也開始注意該如何在金融監理上也達成一致化，遵循國際金融建置的規範，以利金融市場更深層的整合。



---

<sup>44</sup> 這個子題的討論事項包括資本適足性規範、流動性之監督管理、大額交易風險規定之檢討、對金融機構及負責人加強監督管理、以及合併金融監理機制。

表 3-4：金融革新小組討論主題與子題

主題	子題
一. 開發新種金融商品	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 資產證券化問題</li> <li>2) 貨幣市場參與者之擴大與新種商品之開發</li> <li>3) 證券市場與期貨市場參與者之擴大與新種商品之開發</li> <li>4) 投資銀行業務之發展</li> <li>5) 金融機構跨業經營之檢討</li> </ol>
二. 改進銀行制度, 提昇金融機構之經營效率	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 建立符合國際規範之銀行制度 (資本適足性與風險隔絕) 問題</li> <li>2) 公營金融機構經營效率之提升 (含公營金融機構管理條例立法之推動)</li> <li>3) 強化中小企業信用保護機構之承保能量</li> </ol>
三. 提高金融市場競爭力	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 信用評等對象及功能之開發</li> <li>2) 內線交易之防範</li> <li>3) 有價證券承銷、上市及上櫃制度之檢討</li> <li>4) 資產管理業務 (Asset Management) 之推廣 (包括退休金、國民年金等之管理運用)</li> <li>5) 投資人保護制度之建立</li> </ol>
四. 建立金融紀律	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 貨幣市場管理專業立法及納入管理</li> <li>2) 基層金融機構風險管理及業務改進之推動</li> <li>3) 融資公司單獨立法及納入管理</li> <li>4) 各種金融機構遵守法令主管制度 (Compliance Officer) 之建立</li> </ol>

資料來源：財政部(1998b)。

兩次的全國性金融會議是台灣政府在金融全球化浪潮中企圖掌舵、保持國家對金融影響力的表現。兩場會議展現的共同基調，是國家在國際壓力下開放市場、解除進入障礙時，並非一味地自由化與去管制化，而是在調整金融市場結構的同時進行再管制。特別是對國家官僚來說，金融市場長期處於國家掌握之下，隨著金融市場開放，如何能持續並有效地監管銀行（不管是國內開放民營銀行還是設立海外金融分支機構）成為新興的課題，從全國金

融會議將金融紀律化作為首要重點，並希望直接在會議中做出具體結論，轉變為年度施政重點(經濟日報，1991)，一直到金融革新小組也以遵守國際監理規範為努力的方向之一，都可以視為是官僚意圖繼續掌控金融市場的作為。全國金融會議的分組結論中尤其可以清楚地看到政府再管制金融的企圖(財政部、中央銀行，1991a:13)：

「金融自由化並非單純地放寬限制，而必須努力推動各項制度改革，以建立明確而符合國際慣例的遊戲規則，並嚴格維護金融紀律與穩定的金融環境。」

就像 Michael Moran 形容的，各國金融產業在全球化下所經歷的革命，除了技術層面的交易制度改變外，對國家來說，「這其實是一場管制的革命 (It is a revolution in regulation)」(Moran, 1991:13)。對台灣來說，這場管制革命指向的方向無非是希望是國家仍能對金融市場掌握最高的影響力。

金融全球化與台灣的相遇因此無法宣稱僅是一個單向輸入的結果，國家並非一味地在壓力下開放，而是在試圖延續對金融市場影響力的情況下階段性的開放自由化與去管制化。不管是利率自由化、<sup>45</sup>匯率自由化、<sup>46</sup>外匯自由化(資本自由移動)<sup>47</sup>或是金融業務的自由化過程，我們都可以看到國家對自由化進程的掌握與斧鑿。基於此，金融自由化與去管制化其實是國家主觀認知為提昇本國金融競爭力的必要手段，而非國際壓力對國家能力削弱的結果。台灣與金融全球化相撞的火花，因此仍舊不可避免地必須考慮國家的角色與

---

<sup>45</sup> 利率自由化指的是銀行存放款利率從有高低限制到完全由市場決定的一個過程，從 1976 年貨幣市場建立後，中央銀行開始在貨幣市場透過公開市場操作來控制貨幣的供需，透過銀行利率調整來影響金融市場的手段不再重要，因此在 10 年之內逐步放寬銀行利率的上下限，至 1989 年我國的利率已全面自由化。

<sup>46</sup> 在匯率自由化部份，台灣在 1989 年達到全面外匯自由化以前經歷過好幾個階段，大致來說，1978 年匯率制度從基本匯率改為管理浮動匯率後，匯率市場在「價」與「量」上逐步走向自由化，完全的自由化要等到 1989 年中央銀行廢止「指定銀行買賣外匯辦法」後，銀行的匯率才不受任何法令限制。

<sup>47</sup> 外匯自由化則與匯率自由化的歷程緊密相關，在匯率自由化以前，中央銀行對外匯數量的多寡有嚴格的管制，隨著匯率自由化的腳步，中央銀行才逐步鬆綁對外匯的管制，允許資本自由移動。1987 年修正「管理外匯條例」後，政府大幅放寬對外匯的管制，除了對資本帳 (capital account) 仍有少許限制外，經常帳 (current account) 已全面開放。其中，經常帳包括商品、勞務與所得的交易，另外還有無償性移轉收支；資本帳則包含直接投資、證券投資、政府外匯準備以及其他所有金融資產與負債之交易(李榮謙，2004:93-100)。

態度，而國家的角色也的確明顯地影響新銀行政策的制定與金融集團的出現上。

## 貳、 新銀行政策：權力結構重組的政治籌碼

在金融自由化的各個面向中，變革最大的莫過於金融業務的自由化，因為金融業務一連串的開放從根本上打破原先公營金融獨佔體制建立起的金融版圖與階層關係。1989 年政府修定的《銀行法》與 1990 年財政部公佈的「商業銀行設立標準」確立開放民營銀行新設，是金融業務自由化進程中最大的一步。在經過將近 40 年公營獨佔的統御政策後，民營銀行的開放形同替金融市場開了一個大缺口，本土有勢力的財團紛紛搶進，讓台灣一下子出現 15 家民營銀行，全台灣的銀行機構總數從 27 家跳升到 42 家(于宗先、王金利，2005:83)。

金融全球化所帶來的金融自由化壓力對台灣新銀行政策的開放當然是有影響的，特別是美國與國民黨政府進行貿易談判帶來的套匯熱錢，<sup>48</sup>加上國內本身因經濟發展造成資金過剩，都凸顯出當時既有的金融制度已無法負荷民間流動的鉅額資金，以致於開放銀行制度似乎是不得不為的選擇(李宗榮，1994:103)。不過，若要完整理解新銀行政策的開放，光是掌握金融全球化的外在壓力還不夠，因為金融全球化充其量只是促使新銀行政策發生的必要條件，並非充分條件。如前所述，國家的角色與態度對金融自由化的方向有決定性的影響力，因此若要完全理解新銀行政策開放的時機與動機，還必須回到台灣實存的脈絡中去檢視國家和政策社群的互動，才能知道新銀行政策為何出現在特定的時機，並以特定的形式呈現。

要理解一個制度的形塑乃至變遷，首要掌握的是制度背後運行的邏輯，這在第二章一開始就提到了。在台灣的脈絡裡，國家機關背後所承載的意識

---

<sup>48</sup> 美國與國民黨政府談判的主要內容是美國要求台灣讓新台幣升值，但在央行顧及出口商成本會驟增以致無法負荷的情況下，拒絕讓新台幣升值，最後是迫於美方壓力才開始調整，但這種被迫升值的模式卻導致投資人長期看漲新台幣的預期心理，國外資金因此紛紛湧入想尋求匯差的套利。

型態一直是指導台灣金融統治的重要因素，因此若要理解像新銀行政策這樣涉及制度變遷的政策，我們理應先回頭去檢視指導金融發展的意識型態，在全球化下是否有發生改變，又是如何發生改變，如此才能精確捕捉到制度變遷的圖像。在威權政府解嚴以前，台灣公營金融獨佔體制在國民黨奉金融穩定為主旨，並主張節制私人資本的指導原則下運行了將近 40 年，這個統治邏輯並非沒有受到來自內外壓力的挑戰，但直至新銀行政策開放前，卻也沒有本質性的改變。我們可以從兩方面來理解國家統治邏輯的發展，其中一面是國家追求金融穩定的邏輯，金融穩定雖然在外在環境劇烈變動下，仍是國家首重的政策目標；另外一面是節制私人資本、以金融為統治工具的想法，這個邏輯受到的挑戰較少，因此一直是國家的偏好。

我們先談國家對金融穩定追求的邏輯。早期國民黨對金融穩定的追求導因於戰時在大陸地區失敗的金融政策，這個經驗促使政府決定授權中央銀行獨立行使貨幣政策的權力，以保障金融安全。大陸和台灣成為兩個對立的主權實體後，保障台灣金融穩定的重要性不減反增，這是因為台灣的外交空間一路受大陸打壓，在沒有辦法參與金融國際組織的情況下，台灣一旦發生金融危機只能自救，無法外求如 IMF 或 World Bank 等國際組織的援助。因此，追求台灣金融穩定的統治邏輯在國共對立的現實下仍有生存的空間。曾任央行總裁的梁國樹先生就在一次接受質詢時明白的指出，由於台灣非 IMF 會員國，一旦國際情勢出現大變動，我國將無法從國際金融界中求援，因此必須「靠自己」(李榮謙，2004:157)。1970 年隨布列敦森林體系瓦解，全球改採浮動匯率後，對金融穩定的追求除了受政治因素影響外，更有了實質的迫切需要。在金融全球化的時代，資金流通的本質雖然提高金融交易的速度，但卻也相對提高金融波動的幅度與風險性，從 1980 年後金融風暴的高頻率不難發現這個事實。台灣在國際孤立的劣勢下對金融穩定的追求更是需要自立自強，因此央行掌握制度性優位的統治地位並沒有因為時間的流逝而消逝，反而在國際金融波動中對貨幣政策有更高的獨斷力，例如台灣為了防止大幅度匯率波動影響出口，就一直在央行的主導下保有高額的外匯存底。

舊有統治邏輯的第二個面向是將金融資本全部收歸國有、節制私人資本的一種心態。這種心態讓金融市場在過去 40 年來呈現公營獨佔的局面，並培養出一整批依附於國家、享受獨佔性金融資源的既得利益者。國家透過恩威侍從關係或統合主義的方式將社會力量與資本家收編進國家的利益中，這些依附者的利益形同是國家利益的延伸，因此在與國家的關係上也形塑出權力不對等的主從關係。嚴格說起來，在威權統治期間，並未出現明顯能挑戰這套邏輯的勢力，雖然特許給民間的金融資本曾經引發國泰集團想挑戰威權結構的權威，但國泰集團的下場卻是遭國民黨政府藉「十信事件」強力整肅的命運，<sup>49</sup>並沒有撼動或改變國家與金融間根本的主從關係(李宗榮，1994)。一直到金融全球化壓境、台灣決心推動金融自由化政策時，既得利益者的範疇都未曾發生本質性的轉變。

在 Stephan Haggard、Chung H. Lee 與 Sylvia Maxfield 合編的《*The Politics of Finance in Developing Countries*》中，論及金融自由化時編者們提了一個值得細究的問題，他們問到：「當政客、官僚與競租者顯然在維護既有政策延續上具有既得利益時，追求金融改革者如何克服來自既得利益者的抗拒呢？」(Haggard & Lee, 1993:9)這個問題隱含著兩個小論述，一是既得利益者按照自己的偏好會緊抓著權力和利益不放；二是挑戰原先邏輯的金融改革者勢力必須夠強，否則無法成功挑戰既有的權力關係。回顧在台灣前述的統治邏輯下，以公營金融獨佔體制運行的金融產業中，最主要的既得利益者就是威權統治者本身，因為一方面金融是國家用來掌握整個經濟體的媒介；另一方面，金融體制本身是統治者酬庸的工具，是國民黨穩固統治聯盟的一環，因此開放新銀行最主要會危害到的就是以國民黨為首的統治聯盟。既得利益者當然不會想要破壞自己既存的利益，這符合上述問題的第一個小論述，問題出在台灣是否存在足夠強大的金融改革勢力來推翻既得利益者。答案是沒有。由於台灣的金融長期被壟斷在國家手中，能掌握金融資源者要不就是依附於國家，是統治聯盟中的一員，要不就是極少數被特許的金融資本，並不存在足夠以

---

<sup>49</sup> 關於「十信事件」的經過在第四章會有更多說明。

「資產階級」為名，或是導因於「私人資本膨脹」的政治行動(李宗榮,1994:114)。總的來說，國家作為金融體制最大的既得利益者，社會上並不存在足夠的社會力量來挑戰它。

既然統治者的邏輯沒有改變，社會上也不具有夠強的社會力量去挑戰當時統治者撲天蓋地的既得利益，那麼在金融自由化下開放新銀行政策的契機是怎麼發生的？要在不傷及自己既有利益的情況下採行新政策，那就是讓自己持續在新制度下成為既得利益者。這就是國民黨的作法，結果新銀行政策遂成為蔣經國過世後國民黨內部權力重組的政治籌碼。由於在原先的政策網絡中，掌握金融的技術官僚，其權力很大一部分來自威權領導者的認可與支持，一旦威權領導人下台或過世，權力集團間的鬥爭勢不可免。蔣經國過世形塑了權力結構重組的必要條件，當時的副總統李登輝為了穩固個人政權，與舊勢力畫清界線，因此選擇以新銀行政策來籠絡本地資本家，與本地資本結盟來對抗「外省」舊勢力。李宗榮(1994)從國家轉型理論去解釋新銀行政策出現的時機，非常符合新銀行政策出現的脈絡。

從正面去檢視申請開設新銀行的資格以及申請人，可以發現這個政策本身的政治性。首先，政府當時對申請設立新銀行的標準設下 100 億元資本額的規定，雖有藉此確保新銀行營運穩定性的考量在，但卻對申請對象設立了嚴格的「進入門檻」，使得僅有大財團才有開銀行的「本錢」。政府的作法讓外界質疑政府是透過資本額「綁標」去限定參與競爭的範圍與對象(林寶安,2001:292)，與財團結盟而非開放市場自由競爭，才是李登輝政權的最終目標。再來，從 19 家申請、竟有 15 家通過的高比率可以看出國民黨想拉攏而不想得罪本土資本的政治思考。從新銀行的股權結構也不難看出企圖籠絡本地財團的痕跡。根據徐正光的分析，新銀行的資本可分為四大類，一是產業資本（包括台塑、遠東、台泥、力霸等）；二是非銀行的特殊金融資本（包括信用合作社、保險與證券公司）；三是商業資本（主要含括房地產、建築業與百貨業）；最後是黨政資本（國民黨黨營事

業)。<sup>50</sup>這些資本的共同特色都是具有特殊政治關係的財團(轉引自林寶安, 2001:291)。以上的種種證據, 在在都顯示新銀行政策在台灣脈絡下作為政治性籠絡的意味。

從反方面理解國民黨在金融自由化路徑上的選擇, 更可以凸顯出開放新銀行的政治性。曾任央行總裁的梁國樹就曾就開放新銀行問題做出評論, 他認為若要使金融自由化不造成金融脫序, 必須注意自由化的順序, 他說:「金融自由化的第一步驟應先建立健全的金融檢查體系; 第二步驟將公營銀行民營化; 第三步驟才是准許銀行新設(轉引自林寶安, 2001:289)。」梁國樹先生對銀行機構的發展, 尤其認為在開放新銀行之前應該先將公營銀行民營化, 如此有助於開放後的市場有更公平的競爭基礎。但對於仍希望掌握金融的國家來說, 民營化公營銀行形同是自廢武功的作法, 國民黨政權當然沒有採行, 畢竟公營行庫一直是國家掌控金融的重要橋樑。從我國執行金融自由化的順序看來, 銀行之新設顯然凌駕於前兩個步驟, 讓金融自由化後的銀行體系形成公營銀行或「公有民營」<sup>51</sup>以及民營銀行並存的狀態。雖然在全國金融會議的建議事項中, 有注意到這個顛倒的自由化順序, 並提出如何在顛倒的順序下維持金融秩序需妥善規劃(財政部, 1996:5), 但那也僅是亡羊補牢的建議而已。除此之外, 雖然政府陸續在 1998 年左右民營化了彰化、第一、華南及台灣中小企銀等金融機構, 國家的持股雖然都少於 50%, 但政府仍握有決定性股權, 其董事長及總經理等高階職位仍多由財政部所推薦, 顯現出國家依舊持續掌控金融機構的企圖。

## 參、金融集團化

新銀行政策的開放方式當然會影響到日後金融集團化的方式。前面已經提到, 金融集團化是金融全球化底下劃時代的新興變革之一, 其最主要的內涵是允許原先業務不相互涉入的銀行、證券與保險業得以跨業經營彼此的業

---

<sup>50</sup> 欲知新銀行更詳細的產業結構與主要發起人, 可參閱陳尚懋(1998:89-93)

<sup>51</sup> 就是指國家持有的股權雖然不超過 50%, 但仍掌握關鍵性股份, 使得金融機構的外表雖是民營的樣態, 但背後仍是由政府控制。

務，讓金融活動更具多樣性。在金融全球化的潮流之下，資金的能快速移動的特性本就給予金融實力雄厚的跨國企業擴張金融版圖的機會，金融集團成為落實的管道，在追求規模經濟與風險分散的考量下，1980年後金融產業的合併頻率屢創新高，至1999年美國通過《金融服務業現代化法案》後達到一個高峰。

從金融集團化的內涵可知，跨業經營包含的範疇涉及銀行、證券與保險，光是對銀行機構解除管制不足以構成金融集團的成立要件，必須同時對證券、保險業等非銀行金融機構進行開放，金融業務才有彼此涉入的可能性。如前所述，台灣在威權政府的統治底下，銀行機構一直被掌控在國家手中，而其他非銀行的金融產業與銀行的遭遇則不相上下，在重視金融秩序、鞏固復興基地的政策思維下，不管是證券業抑或保險業，都受到極為嚴格的限制。台灣的證券市場自1960年「證券管理委員會」成立後，一直在政府主導下有限度的發展，政府對證券商起先採取「特許制度」的方式核准設立，<sup>52</sup>一直到了1980年代，政府為了建立完整的信用交易制度，才又核准黨營色彩濃厚的復華證券金融公司成立，成為經營融資融券的專職機構。<sup>53</sup>隨後，政府陸續開放本國及外國券商的設立，並將「特許制度」改為「許可制」，台灣的證券市場越來越開放，1997年期貨交易所成立後證券市場才算真正的自由化。<sup>54</sup>同樣的發展歷程也適用於保險業，台灣的保險產業發軔的很早，始於19世紀對海運貨物的產物保險，但自國民政府收回台灣政權後，為建設台灣成為復興基地，避免保險業過度競爭而影響金融秩序，政府遂於1950年暫停保險公司

---

<sup>52</sup> 1968年政府頒定「證券交易法」，本設立方式明定於條文中

<sup>53</sup> 「融資」是指投資人預期未來股價會上漲，但由於手中的資金不夠，於是繳交部份保證金，向授信機構借錢買股票，之後再伺機高價賣出該股票，賺取買低賣高的價差。「融券」是指投資人預期未來股票會下跌，但手中沒有該股票，於是繳交部份保證金，向授信機關借股票賣出，之後投資人再於市場上低價買股票償還。

<sup>54</sup> 證券市場的蓬勃發展反應在直接金融比率的上升。在1993年以前，間接金融與直接金融的比例一直維持著大約90%比10%左右(于宗先、王金利，2005:121)，金融自由化以後，由於股票與債券市場越來越蓬勃，不需透過銀行機構交易的直接金融比例開始上升，至2000年以後，間接金融與直接金融的比例都大約維持在75%比25%(中央銀行，2010)。

之新設。中間雖一度有短暫的開放，<sup>55</sup>但《保險法》的限制一直延續到 1992 年才在一連串金融自由化的腳步中被修改。總的來說，從 1945 年以降至金融自由化政策之前，銀行、證券與保險業都被牢牢的控制國家手中，不論是決定管制或去管制，通常都是政治性而非經濟性決定，<sup>56</sup>在這個情形下，金融業務之間幾乎沒有發生業務上合作的機會，遑論演化出金融集團的可能性。

台灣金融集團的興起始於 1980 年代，也就是政府開始對各項金融業別解除管制之時，因為健全的金融市場是奠定金融業務跨業經營的必要條件。不過，當時政府並不鼓勵金融集團的形成，因此採取了幾種手段來避免金融勢力過於集中，這些手段分別是：限制銀行業同一關係股東的最高持股限額；禁止銀行、證券及保險負責人相互兼任；董事的兼任原則上禁止但允許通過審查的例外。不過上有政策下有對策，集團企業紛紛以「共同出資」、「人頭互持股」或「交叉持股」來規避上述限制，發展金融集團。在無法禁止金融逐漸走向集團化的情況下，政府為避免金融勢力過分集中而導致內線交易等不法情事，乃透過公司法關係企業章的制定以及相關零碎金融法規的公佈，試圖對金融集團業者加以規範(桂先農等，2001:164-165, 171)。

對國家官僚來說，能將金融市場掌握在可受控制和監理的範圍內是最重要的考量，官僚面對金融集團化的趨勢就如同面對其他金融自由化政策般，雖然開放但絕不是毫無限制任由其發展，最好是在可受國家管制的範圍內發展。基於此，民間金融集團雖然在規避國家限制下快速發展，但當國家理解到這個勢不可擋的發展趨勢時，馬上調整腳步以關係企業法或個別金融法規來予以規範。2001 年通過的《金融控股公司法》，則是有鑑於美國與日本已

---

<sup>55</sup> 保險業設立的限制一度在 1960 年被解除，為的是滿足工商經濟開始發展後所衍生的保險需求，但驟然開放使得保險公司數量激增，產險公司從 5 家激增為 15 家，壽險公司也從 2 家增為 9 家(桂先農等，2001:162)，意料外的成長使得政府旋即在 1962 年又重新暫停保險公司設立的申請。

<sup>56</sup> 再舉一個保險業的例子來凸顯決策政治性的一面。自從國家在 1962 年重新限制保險公司的設立後，從 1962 年至 1992 年這中間，本國保險產業並未有任何長足的進展。但，外國的保險公司卻在本國市場有大幅度成長，這是因為中美雙方貿易協定所致，美國在台美巨額貿易順差的背景下，藉機要求在保險市場上享有「國民待遇」原則，使得台灣對外開放保險市場，一度造成外國保險公司家數多於本國保險公司的景況，顯示出政府開放保險市場的政治性考量。

先後引進金融控股公司的法令從事金融改革，<sup>57</sup>台灣雖然已經存有金融集團的現實，但卻不存在專門規範金融集團的法律，因此選擇將金融集團正式法制化，希望透過「連結稅制」的提供，強迫現存金融集團都改採控股公司的模式營運，從而能讓金融集團的營運資訊能在財務報表中充分揭露(桂先農等，2001:179-180)。從這個邏輯思考，《金融控股公司法》背後帶有兩個意涵：其一，這是國家在金融集團出現後第一次真正認可金融業跨業經營的趨勢；其二，這是國家強迫金融集團浮出抬面，決定以法制化的規範將金融集團正式納入國家管制。當初負責擬定《金融控股公司法》的前財政部官員在談到此法案為何出現時清楚地談到這個讓金融集團從不可管到可管的轉變：

「金融集團早就出現了……在金融控股公司以前，他們可能叫總管理處，法律管不到。所以金融控股公司法是讓本來管不到的變成管的到。……金控法的概念是你們全部都要用金控的方式來投資，然後我們以金控法這個法來管，在以前的時候，還是存在交叉持股的，但那時候可能是叫總管理處，但總管理處我們是管不到的……總管理處現在是金控，浮出抬面，運作的模式就被法律規範，以前在總管理處的時候反而不能規範，所以現在變的更透明化。金控法讓金融機構變成完整集團，要編合併報表，以及之間的交易是要被法律規範的，管理起來比較容易，比較清楚。(訪談記錄，I)

就此法案通過的時機點來說，除了國家決定將金融集團正式法制化納入規範的考量以外，當然還有別的促發因子，那就是台灣即將加入 WTO 的實質壓力。台灣對外商銀行的限制因為加入 WTO 的關係已在 1994 年幾乎解除，當外商銀行與本國銀行站在同樣的條件上競爭，外商銀行不管在組織規模或業務範疇上，都來的更完善及更具競爭力。根據 1992 年 The Banker 雜誌以銀行資本額所做的統計顯示，來台灣設立分行的外商銀行有 67% 屬於全球前一百大銀行(經濟日報，1992:14)，足見這些外商銀行的國際性程度。這些世界百大的銀行在金融全球化的頂端上，大多早已呈集團化發展，這更加深了對台灣金融市場的挑戰，因為這些金融集團不僅可透過旗下金融業別在台灣設置分行，甚至可以合併或收購本國金融事業，這一方面使得外商金融集團較本國企業更容易取得完整的金融版圖，另一方面也讓本國金融機構在資產上

---

<sup>57</sup> 日本是在 1998 年開放相當於跨業經營的《證券法》第 65 條，以大型化的手段追求規模經濟的目標；美國是在 1999 年通過的《金融服務業現代化法案》，終結自 1933 年《格拉斯-史帝格法案》限制跨業經營的規定。

大大落後於外國金融集團，競爭力更形不足。開放《金融控股公司法》因此是國家提升國內金融機構競爭力的手段，雖然有人質疑此法只是為了拉攏「吳辜蔡花」等民間金融財團，<sup>58</sup>或是在民間財團的壓力下通過的法案，但從民間金融集團早就先於金融控股公司法而存在的情況來看，業者並不存在推動一個法來規範自己的誘因，《金融控股公司法》真正影響到的，是替國家持股的銀行創造更大的競爭空間。由於國家控股的金融機構在法令限制下無法進行跨業經營，<sup>59</sup>法令、行政程序和政治力的影響讓這些公營或「公有民營」金融機構在金融全球化更為嚴峻的環境下成為相對弱勢的一方，《金融控股公司法》是讓這些仍有國家影子的金融機構在競爭利基上，不致落後民間金融集團或外商金融集團太多。

總結來說，台灣的金融集團雖然興起並逐漸出現，但在國家仍掌握很多重要的金融機構下，這樣的集團化並沒有喪失國家對市場的控制，以《金融控股公司法》去法制化金融集團，一方面讓國家得以繼續掌控金融集團，另一方面是企圖增加國內金融機構競爭力（特別是由國家控制的金融機構）的手段。國家與金融全球化的互動間，再次呈現出國家並非全然被動地接受金融全球化的衝擊，全球化反而是一個轉機，讓國家重新調整政策的方向。

### 第三節 大小夥伴關係的政策網絡<sup>60</sup>

在金融自由化政策以前，台灣的金融管制高地一直是以國家為政策網絡中最重要的行為者。國家透過金字塔型的制度安排，從上而下以中央銀行統

---

<sup>58</sup> 「吳辜蔡花」是對台灣幾個民間金融集團的簡稱，吳是指吳家的新光金控；辜是辜家的中信金控；蔡則是指蔡家的國泰金控以及富邦金控；花則是指外商花旗集團。

<sup>59</sup> 在《金融控股公司法》還沒有通過以前，政府為了解決國家持股銀行無法跨業經營的困境，曾於1996年發佈「商業銀行轉投資總額及個別轉投資企業之持股規定」，放寬銀行以轉投資子公司的方式來跨業經營(桂先農等，2001:174)。

<sup>60</sup> 取自王振寰對台灣政治轉型過程的描述，他認為政商關係在政治轉型之後從上下的父子關係轉成不平等的夥伴關係。換句話說，資本家與國民黨的關係，從以前類似「兒子」的地位轉成今日的「小夥伴」關係(王振寰，1993:151)。

御整個金融體制，在其中，居處中央銀行的國家官僚是威權統治者最親信的「家臣」，對金融政策的影響力自然較其他機關大。由於中央銀行以外的金融機構幾乎都被當成政治酬庸的工具，因此，公營或基層金融機構的經營階層雖然都屬政策網絡的一環，但與國家是「侍從—恩侍主」的關係，對政策的實質影響力並不大。只有少數被國家「特許」的私人資本有潛在挑戰國家，擴張私人資本的誘因。

金融自由化改變了原先金融體制的制度安排，在新銀行政策之下，原先幾以公營型態呈現的體制出現缺口，私人資本紛紛搶進這個有裂隙的市場。不過，制度的安排雖然改變，指導制度背後的統治邏輯卻沒有出現太大的變遷，一方面是金融安全的顧慮仍是指導金融政策的重要方針，另一方面是國家依然保持金融為統治工具的想法，並認為市場應置於國家之下受國家掌控。這兩種思維模式使得金融自由化政策仍舊有政治目的的影子，且是一個「受管制的金融自由化」。在這種情況下，金融政策社群的互動雖然因自由化產生改變，但改變的但改變的幅度卻不如想像中大，國家與私人資本的關係頂多是從「恩侍主與侍從」轉換成「大小夥伴關係」而已。

首先，李登輝為了政權穩固而拉攏本地資本，開放新銀行，讓原先只能汲取邊際性經濟租金的私人與地方資本開始堂而皇之地在「金融制高點」分一杯羹。本土資本無不搶進這個好機會，當時金融界盛傳一句俗語：「除了夏天賣冰，開銀行的最好賺。」顯見財團也是多麼積極地想在金融市場出現缺口時，進場分食大餅(中華民國銀行員工會全國聯合會，2003)。本土資本開始朝金融財團的方向發展，透過支持特定民意代表或直接推派集團份子為民意代表，來影響金融政策的制定。例如，在1992年改選的立法委員中，就有27人具有金融業的企業背景，比前幾屆高出許多，其中更有20人直接參與新銀行的投資(朱雲漢、陳尚懋、黃宗昊，2000:96)。但是，本地資本與財團對政策的影響力雖然上升，卻不致撼動國家對政策的決定權，這是因為國家長期壟斷上游經濟資源，加上新銀行政策是國家內部權力集團「釋放空間」與資本家結盟的結果，以致於國家相對於社會仍具較高的影響力(王振寰，

1993；李宗榮，1994；陶儀芬、張珈健，2008:228)。除此之外，對金融安全的追求，讓原先佔據制度優勢的中央銀行在金融自由化後仍享有一定程度的自主性。例如，中央銀行能決定自由化的時程表，也能控制資本自由移動的程度。尤其在開放資本帳的例子中，台灣原先已預計在 2000 年全面開放資本自由移動，但爆發亞洲金融風暴後，中央銀行隨即決定暫緩資本帳的開放速度，絲毫沒有受到金融財團的影響，堪稱是政策自主的一種表現(Chu, 1999; Thurbon, 2001)。

再來，金融自由化不僅替私人資本製造了一個進入的缺口，也讓工會組織有產生集體行動的著力點。台灣的社會運動壓抑許久，在 1987 年解嚴後得到釋放，頓時間全台各地紛紛籌組工會，長年抑鬱的社會力量全都傾巢而出。在這波自主工潮的刺激下，銀行員工會也在 1988 年開始成立，企圖在爭取勞動權益的風潮下落實銀行員「勞動三權」的權利。在此之前，台灣從未出現過任何與銀行相關的工會，民間的聯合性組織雖有類似商業總會的公會，但那都是威權政府以統合主義形式扶植出來的工會，目的無非是更嚴格的監控金融產業。因此，銀行員工會的出現是台灣在轉型過程中新崛起的政治組合。

1993 年成立的「銀行員工會全國聯合會」（以下簡稱銀行員聯合會）是台灣第一個以金融產業勞工為主體的政治組織，<sup>61</sup>截至 2003 年為止，銀行員聯合會總計共有 39 家產、職業工會，會員人數超過四萬人(中華民國銀行員工會全國聯合會，2003)。銀行員聯合會最主要的訴求就是提升金融從業人員的勞動條件，銀行員勞動條件的惡化與大環境從公營獨佔體制走向金融自由化，員工在轉換過程中受到不符合勞工權益的對待有關；加上銀行業在勞基法制定時並未被納入適用範圍內，很多員工原先在公營體制下享受「保障」，在獨佔的保護傘剝除後，竟面臨無法令可保障自己的窘境。基於此，爭取讓銀行員勞工條件「比照勞基法」辦理成為銀行員聯合會的首要目標，而這個

---

<sup>61</sup> 「銀行員工會全國聯合會」是各銀行工會體認到結盟的必要性而成立，1991 年時，由九個金融單位工會發起的「銀行員工會全國聯合會」依工會法第 49 條向勞委會登記，但被勞委會以不合時宜的法令予以駁回。1993 年銀行員聯合會是在逕自宣布的情況下成立，當時並不被政府承認，一直到 2001 年才算正式登記成功(中華民國銀行員工會全國聯合會，2003)。

目標也終於在 1997 年達成。勞基法的爭取外，隨著公營金融機構民營化、金融機構整併、金融控股公司的成立，銀行員聯合會致力於推動對銀行員最友善的方案，以保障員工權益不致在改革過程中成為被犧牲的一方。簡單來說，銀行員聯合會成為代表銀行從業人員的勞動組織，在金融自由化後，開始進入原先的金融政策社群內企圖發聲，保障金融從業人員的勞動條件。

不過，金融自由化政策雖然改變金融政策社群中行為者的互動，但卻不一定朝可欲的方向變動。由於金融政策網絡權力的變動始於國家機關內部的權力重組，李登輝決定引進私人及地方資本進入統治聯盟後，卻也造成本土資本與國民黨政權更盤根錯節的共生關係。由於金融自由化的時程與台灣民主化的時程有重疊之處，民主化讓國民黨體認到對上游生產資源的獨佔控制力越來越弱，因此國民黨在民主化的過程中也開始「財團化」，企圖透過黨營事業來掌握原先的特許產業，金融業當然是目標之一。這樣的結果是，金融體系與自由化前相比，並沒有因市場機制的引入而走向專業化，政治化的程度反而有過之而無不及。截至 1999 年止，國民黨集團掌握 1660 億資產，是台灣第六大財團，但所有的投資決策並非以成本效益作考量，而是依照政治效忠的親疏遠近來分配，以致決策充滿對同盟財團（如長億集團、東帝士集團與高雄王家）的紓困與救援，2000 年後有 3/4 的資產甚至為負債（陶儀芬、張珈健，2008:28-229）。

被政治化的還不只本土的財團，也包括基層金融機構。由於在威權統治時期，國民黨就已經將區域性的金融特權交由地方派系掌握，藉以換取地方派系的支持。根據統計，民主化前夕，台灣 89 個縣籍派系中有 81 個派系至少參與一種獨佔性的經濟資源（見表 3-5）。這種關係在民主化後有增無減，地方派系對於地方金融體系的影響程度越來越高，卻也因政治勢力的過分介入使得基層金融體系內的派系糾紛、關係人超貸、逾放比過高的社會問題。加上基層金融體系在新銀行成立之後，業務範圍逐漸被壓縮，更加造成營運上的問題。這些因素使得基層金融體系像個未引爆的炸彈，日後也果真成為金融監理改革的導火線。

表 3-5：地方派系與區域性聯合經濟獨佔

地方派系與區域性聯合經濟獨佔 (全台灣地區 89 個縣級派系參與經營的個數及比例)		
經濟部門	個數	百分比
銀行或合作金庫	60	67.40%
信用合作社	52	58.40%
非信用合作社	42	47.20%
農漁會	57	63%
汽車客運公司	18	20.20%
參與至少一個部門	81	91%

資料來源：朱雲漢(1989:158)

回顧整個金融自由化後金融政策網絡權力關係的改變，可以發現私人資本與地方資本填補國民黨威權體制朝民主化轉型所產生的缺口，增加了本土財團對政策的影響力。新的政治組織，如銀行員聯合會這樣的勞工組織，雖然也因而進入政策社群，但對於整個網絡的影響力起不了太多威脅，整個網絡還是以國家機器和本土財團為主要行為者。不過，就如同 Samuel Huntington 分類第三波民主化國家所提到的，一黨專政國家變遷至民主化通常是黨內溫和派連結社會力量的轉型過程，「黨政」該如何分離是這些國家需要面臨的問題(Huntington 著，劉軍寧譯，1994)。對台灣來說，民主化轉型的確提供了部分社會力量進入政策網絡的機會，但整個金融政策的自由化卻無法徹底做到「黨政分離」，反而讓國民黨與本土財團形成更緊密的連結。以台灣金融自由化後的國家與金融間的關係來看，舊有的受益者並沒有放棄原先的既得利益，反而運用手中的權力更加鞏固本身的經濟租金，加上社會並未發展出足夠的力量加以制衡或監督，金融自由化也因此成為「徇私性的自由化」(陶儀芬、張珈健，2008:236)。台灣的金融監理改革便是在這樣的脈絡中出現，我將在第四章及第五章詳細說明。

## 本章小結

本章的目的在試圖勾勒出台灣受到金融全球化壓力後，金融體制樣貌的變與不變。金融全球化最大的特徵是導致金融集團興起，以及國際社群對金融監理規範的重視，台灣在 1980 年開始受金融全球化影響逐步朝自由化的方向邁進。不過，台灣並非全然被動地接受全球化帶來的壓力，相反地，國家透過召開「全國金融會議」以及「金融革新小組會議」，企圖讓台灣的金融產業在全球化下仍能保持競爭力。台灣政府的作法凸顯出國家在全球化的挑戰下並不會喪失自主性及國家能力，反而會配合結構轉型調整自身的發展策略。

不過，台灣在面對金融全球化的挑戰時，屬於威權體制獨佔保守的心態仍然蔓延整個金融產業，一方面是因為追求金融穩定對沒有國際地位台灣來說仍有必要性；另一方面是因社會上並不存在足以挑戰獨佔統治邏輯的力量，以致於國家大於市場的基本意識型態並沒有因為金融自由化就一夕改變，甚至還反過來主導台灣金融自由化的進程，使得新銀行政策與金融集團的法制化都有國家主導的影子在。易言之，金融自由化在國家大於市場的脈絡下，很多自由化政策仍舊是以政治考量為出發點，這造成一個結果，那就是外觀上的制度安排雖然改變了，但對於一直能掌握自由化時程的國家官僚來說，官僚並不會認為他們因此喪失對市場的控制。

國家官僚對金融市場的看法呼應了 Paul Pierson 以邊際報酬遞增對政治生活做的詮釋。Pierson 認為在政治場域的制度一開始如何配置權力會成為日後重要的回饋機制，簡單來說就是權力關係一旦成立便很難被打破，制度的延續會增強原先權力關係的分配方式，讓權力關係形成「路徑依賴」。在台灣的故事中，形成「路徑依賴」的權力關係是國家打著追求金融穩定、節制私人資本口號所形塑的「國家大於市場」的一種關係，由這種關係所輻射出來的恩威侍從主義或國家統合主義都成為鞏固台灣威權統治的基石。雖然金融全球化看似是打破制度延續的外在壓力，但事實的發展是，金融自由化在

台灣成為延續原先權力關係的一連串政治決定。因此，金融自由化並沒有打破原先的權力關係，國家官僚也不認為與市場的關係改變。這個思維邏輯不僅影響著國家官僚對金融市場的看法，也導致官僚在主觀上並不認為監理市場的架構有需要改革之處，這種看法對監理改革的方向與幅度都起了關鍵的影響。

不過金融自由化還是有帶來改變，在政策網絡的面向上，在威權統治時的制度安排並沒有權力缺口容納私人或地方資本的擴張，但在新銀行政策開放後，私人與地方資本逐步滲透進政策網絡中，造成金融政策社群中行為者權力大小的改變，是改變的幅度在舊有的統治邏輯下並沒有想像中大，充其量僅是國家與資本家關係從不對等的「父子關係」轉成「大小夥伴關係」，稱不上有本質性的轉變，國家的力量仍然優於個別資本家。金融的勞工組織也有了參與政策社群的空間，在國家制定金融政策時會從金融從業人員的訴求出發，去爭取勞動權益的保障。只是，勞工組織的力量雖然也進入政策社群中，但與私人資本或國家力量相比仍微不足道，且目前已有的銀行工會也都是以保障金融從業人員的勞動權益為組織目標，並不是從全民的角度來監督金融政策的制定。這使得當金融監理改革發生時，唯一能代表勞工社會力量的銀行員聯合會並沒有提出監理改革的另一套方案或另一種想像，社會力量對金融監理的看法都只有零星地出現在報紙社論上，並沒有集體力量的壓力。

原則上，第二章與第三章一起，我要做到的是去解釋為何在金融政策的場域中國家與市場的權力關係是如此不對等，以致於金融政策的推動有賴政治菁英或國家官僚主動推行；換句話說，當國家官僚或政治菁英沒有足夠的誘因去推行一個政策時，便有可能沒有足夠政治動能讓法案通過，而這就是金管會政策碰到的情況，我將在第四章及第五章詳述之。

## 第四章 台灣金融監理制度的起始與改革

從前面兩章我們理解到台灣的金融體制一開始如何被形塑成以公營為主的方式經營，而在金融全球化與台灣相遇後，金融體制的制度安排又是如何在統治邏輯不變的情況下開始朝金融自由化的方向前進。從本章開始，我將把焦點從整個金融體制縮小到金融監理制度，以回答本研究最初的問題意識：台灣金融監理改革為何開始、如何進行以及改革了什麼。由於在歷史制度論的視角中，制度是一層鑲嵌於一層中，既然金融監理制度是整個金融體系中的一環，而金融體系又是國家與社會關係的一種呈現，那麼金融監理機制的制度安排一定是更上一層制度邏輯的一種反應。因此，要解釋台灣金融監理體制的變革，本章將先論述台灣的金融監理機制在公營金融獨佔體制之下的樣貌與特色，在理解監理機制原先的特色如何影響到日後的發展，且國家與金融監理的關係為何後，接著才去談金融監理改革起始的動因，在第五章的部份我會接著談改革的過程與結果。

### 第一節 金融監理體制的形成

用賴英照(1997)的話描述，台灣金融市場的版圖由三張拼圖構成。這三張拼圖分別是日據時期留下來的金融機構、設於大陸地區遷移來台復業的金融機構、以及二次戰後在台灣新設立的金融機構。既然金融監理制度的發展鑲嵌在整個金融體系中，則台灣監理體系的輪廓就如同這三張金融拼圖一樣，同時融合不同時期的制度特色，並在金融市場內涵不斷變動中逐步發展改變。台灣金融監理體系在改革前的基本樣貌是「多頭馬車」的多元監理制度，然此特色並非憑空出現，而是在台灣的歷史脈絡中發展出來的獨特安排。「多頭馬車」的制度影響台灣監理甚深，很多問題也由此而生，我將在後面詳述。

## 壹、 制度起始：多元監理體制的制度安排

台灣金融監理制度最大的特色在於多元化的監理體系安排，多元化相對於一元化，意指金融監理的主管機關多於一個單位，換句話說，就是有多個機關共同負責金融產業的監督與管理事宜，形成分工的制度設計。金融監理在內涵上包含金融行政管理與金融檢查兩個部分（可參見圖 4-1），金融行政管理一般可分為制度上、政策上與業務上的管理。制度上的管理包括金融機構的新設、合併、分支機構增設與經營範圍等金融行政；政策上的管理多指貨幣政策與金融政策，包括信用分配與利率政策…等；業務上的管理多指金融機構實際進行的授信業務或票券業務等，針對業務的規範大多與財務管理以及業務人員的資格相關。金融檢查則是透過了解金融機構的業務與營運狀況，來確定金融機構的資金運用是否安全、業務經營的方針是否符合當前金融政策或金融法規…等，換句話說，也就是透過金融檢查來確保金融行政管理的落實(于宗先、王金利，2005:186-187, 194-195)。金融監理內涵上的次級分類讓金融監理多元分工可進一步分成三個面向，分別是金融行政管理與金融檢查之間的分工、金融檢查業務內的分工以及金融行政管理權內的分工。在台灣的脈絡下，金融監理多元分工的型態同時含括這三個面向，彼此層層疊疊地構築出多元金融監理的制度內涵。

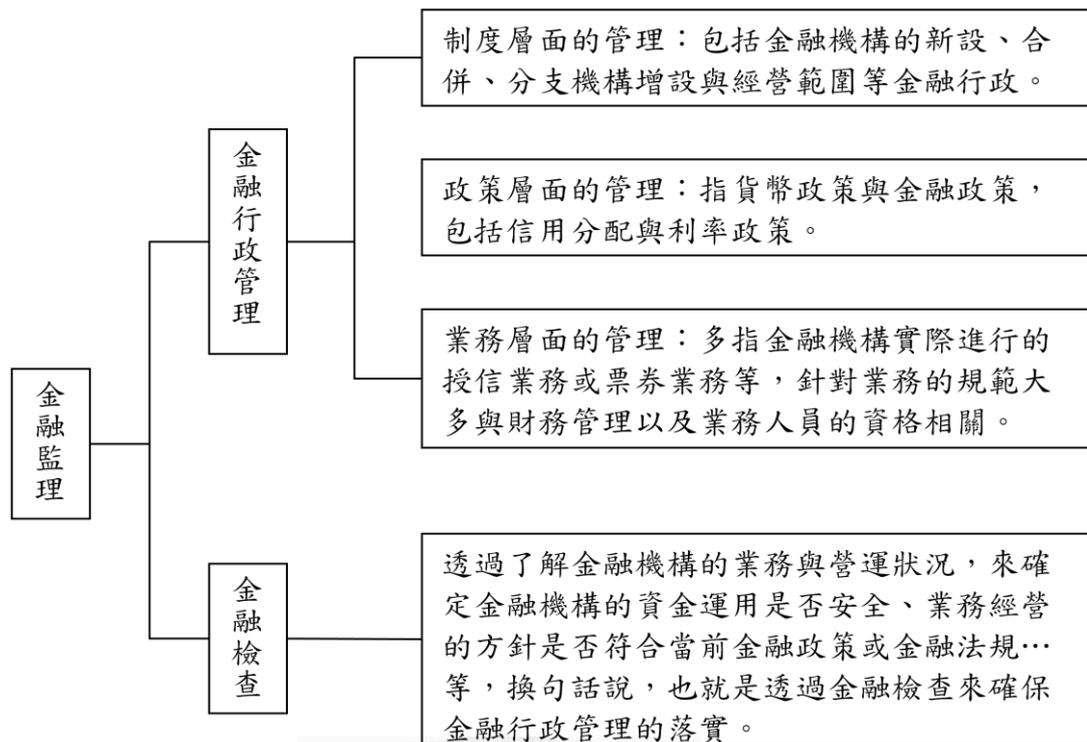


圖 4-1：金融監理體系的內涵

資料來源：作者自行整理

除此之外，先受日本殖民後受國民政府統治的這段歷史，對台灣監理制度的形成也有極大影響。由於島上同時存在日據時期遺留下來的金融機構與國民政府當政時復業的金融機構，台灣金融監理制度的初始安排就同時保有不同金融機構原先有各自對應的監理安排，以一開始負責金融監理的機關就包含財政部、中央銀行以及台灣省合作金庫為例，這三者就是在不同的歷史脈絡下各自發展成為監理主管機關，不過各自相異的發展脈絡卻也共同形塑出台灣多元化金融監理的內涵。以下，我就以這三個機關的歷史發展為縱軸、三個面向的多元化監理分工型態為橫軸，去勾勒台灣在國民黨政權下，初始金融監理制度的形成。

#### 一、 金融行政管理權與金融檢查權的分工

台灣金融行政管理權與金融檢查權分開的基本型態是奠定在財政部與中央銀行金融監理的分工。這樣的制度安排起源於大陸，自 1945 年國民黨政權移入台灣，財政部與中央銀行的雙元分工也隨之移入。因此，若要精確掌握

行政管理權與檢查權分離的設計，必須先了解國民政府在統治大陸地區時，是為何如此設計中國的金融監理機制。

財政部在大陸時很早就被確立為是國民政府金融事業的主管機關，統籌所有金融事業的監督管理，<sup>62</sup>加上金融監理的對象一般以能創造信用的貨幣機構為主，<sup>63</sup>因此財政部對金融事業的掌管便是依據《銀行法》的授權而來，<sup>64</sup>金融檢查作為完成金融監督管理中的一環，想當然屬於財政部的管轄範圍。<sup>65</sup>雖然按照中國大陸金融監理的設計，財政部在正規的制度中應屬於金融事業的主管機關，同時掌握金融行政與金融檢查的業務，但由於財政部負責金融管理之單位編制較小，在設立時即知曉無法完全負起整個大陸的金融監理，因此初始時就未配置金融檢查人員（財政部，N/A）。1942年當中央銀行正式成為國家銀行後，<sup>66</sup>財政部便委託權力擴及全國的中央銀行在縣、鄉之處設置「銀行業務處」，協助財政部一起監督指導全國各地的銀行業務。由於財政部一直未設有專職金融檢查人員，因此在1945年時，財政部正式將金融檢查業務「授權」給中央銀行辦理，讓中央銀行將各地「銀行業務處」改組為「金融機構業務檢查處」，負責檢查全國各地金融機構（蕭文生，2000:155-156）。這一「授權」奠定了金融監理中金融行政管理與金融檢查分開的基本架構。

<sup>62</sup> 金融產業在中國大陸發展之初，主要指涉的是銀行產業，那時證券和保險市場都還沒有完全發展起來。

<sup>63</sup> 在台灣的金融發展脈絡下，貨幣金融機構包括所有的銀行與基層金融機構。貨幣機構一般以銀行為主，能創造信用的貨幣機構有產生系統性風險的危機，因為信用的創造有賴「信任感」的維持，當創造信用的機構經營體質一旦不佳，很容易使人民對金融機構的信任感破滅，造成金融擠兌潮，進而影響整個金融體系的安定，造成金融系統的混亂。

<sup>64</sup> 1931年頒定的《銀行法》中第十九條規定，財政部為銀行產業的中央主管機關。其他非貨幣機構的金融體系則另有監督體系，但因體系尚小且不完整，因此整個金融產業以財政部為主要且最重要的主管機關。

<sup>65</sup> 財政部的金融檢查權限規定於《銀行法》第四十五條，其中規定中央主管機關得隨時派員檢查銀行業務、財務及其他有關事項，或令銀行於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。必要時，主管機關亦得指定專門人員，就檢查事項、報表或資料予以查核，並向中央主管機關據實提出報告，其費用由銀行負擔。

<sup>66</sup> 中央銀行雖然在1935年政府頒定的「中央銀行法」中，確立為全國性的國家銀行，但因戰時關係，仍與中國、交通及農民銀行（四行聯合總處的其他三家銀行）共同享有發行鈔票的權力，一直到1942年，貨幣才統一由中央銀行發行。由於貨幣發行權被視為是國家銀行的重要功能，1942年是中央銀行第一次執行這項功能，因此說1942年中央銀行才正式確立其國家銀行的地位。

國民黨政權移入台灣後，將適用在大陸地區的金融監理制度一併移植到台灣，因此當 1961 年中央銀行在台灣復業時，其擔負的職責便與在大陸時相同，除對全國金融機構負有督導之責外，也配合財政部辦理金融檢查業務。<sup>67</sup> 中央銀行因此設置「金融業務檢查處」，專司金融業務之檢查督導事宜。財政部在中央銀行復業後，在 1962 年跟著頒定《財政部授權中央銀行檢查金融機構業務辦法》，以區分財政部與中央銀行的權責劃分。財政部與中央銀行的權責範圍因該法訂定而確立，至此，台灣金融監理機制的根本權責分配底定，由財政部負責金融行政相關業務、中央銀行負責金融檢查，中央銀行將檢查結果作為金融業務調度的依據，同時提供財政部作為行政管理之參考(財政部，N/A)。金融行政與金融檢查的分工型態在 1979 年修訂中央銀行法時得到更正式的制度性保障，透過增訂第三十八條來賦與中央銀行辦理全國金融機構業務之正式檢查職責。<sup>68</sup> 這一條法令的修訂使得中央銀行金融檢查權的法源依據由「行政授權」改為「立法授權」，中央銀行擁有更獨立自主的金融業務檢查權，因為「立法授權」較「行政授權」更有法律基礎(財政部，N/A)。

69

金融行政管理權與檢查權分離因此成台灣監理制度的重要特色，不過此特色隱含的問題卻也成為日後金融弊端叢生的原因之一。最主要的問題在於檢查權因此與處分權分離，檢查權雖為中央銀行所掌握，但處分權仍舊只有財政部有，也就是縱使檢查機關發現金融機構弊端，也無法立即糾正，必須報請財政部，由財政部處分，以致於處分常無法落實或導致處分時機延誤，

---

<sup>67</sup> 中央銀行所應擔負的任務是依據《中央銀行復業方案》所規定，其中第二條及第九條明定中央銀行需負責督導全國金融機構，以及金融檢查業務。所謂全國金融機構是指國家行局、各省銀行、地方行庫及其他授信的金融機構(蕭文生，2000:156)。換句話說也就是中央銀行有權掌握整個金融體系。

<sup>68</sup> 中央銀行所具有的金融檢查權，詳細地規定於《中央銀行法》第三十八條：

本行依本法賦與之職責，辦理全國金融機構業務之檢查。

前項檢查，得與財政部委託之檢查配合辦理。

信用合作社及農會信用部之檢查，本行得委託公營金融機構辦理。

<sup>69</sup> 中央銀行在金融檢查的業務上從行政授權改為立法授權後，財政部便將《財政部授權中央銀行檢查金融機構業務辦法》修改為《財政部委託中央銀行檢查金融機構業務辦法》。(底線為作者所加)

使弊端更加嚴重(于宗先、王金利，2005:181)。台灣日後多次金融擠兌風波，就是因為金融檢查結果無法落實所致。

## 二、 金融檢查權的分工

在金融行政與金融檢查業務分開的背景下，金融檢查制度一直是以中央銀行為核心，各項檢查實務（諸如檢查程序與重點或檢查報告格式…等）也都由中央銀行逐步規劃建立(財政部，N/A)。金融檢查權內部的分工始於中央銀行將基層金融的檢查權委託給台灣省合作金庫辦理開始。中央銀行所擔負的檢查任務與緣由已於上段說明，基本上是受到從大陸移植過來的金融體制影響，台灣省合作金庫所扮演的角色與地位則需上溯到日本時期殖民政府對台灣的金融統治。以下簡介紹台灣省合作金庫在整個金融體系的角色與定位。

台灣省合作金庫的前身是「台灣產業組合協會」，是日治時期隨著各信用組合逐步發展而設置的統籌協調組織。由於信用組合為自發性民間合作組織，因此產業組合協會一開始僅協調各組合間的事務，並不負責資金的調度與社員的監督管理。但是，合作界人士深感信用組合需要一個上層監督機關，在經過多次與官方爭取後，產業組合協會於是改組為「台灣產業組合聯合會」，開始對入會組合有部分治理及監督權。台灣產業組合聯合會成為基層金融的上層監督機關後，信用組合的業務有明顯進展。「聯合會」一直發展到第二次世界大戰，在戰時日本政府的需要下改為「台灣產業金庫」，目的是加強金融的統治(賴英照，1997:16-17)。國民政府從日本政府手中收回統治權後，遂將「台灣產業金庫」改組為「台灣省合作金庫」，台灣省合作金庫成為日據時期遺留下來「省屬六行庫」中的一個單位。基層金融體系在戰後也逐漸一分為二，從信用組合轉變成信用合作社與農會信用部，台灣省合作金庫順著日據時期擔任基層金融的上層機關，繼續負責這兩種基層金融組織的資金調度與輔導事宜。基層金融體系因此透過台灣省合作金庫鑲嵌成為公營金融獨佔體制的一環，而台灣省合作金庫也成為監理基層金融的不二選擇。

由於合作金庫一直扮演監督基層金融的角色，因此當中央銀行在台復業後，便選擇將基層金融的檢查任務分派給台灣省合作金庫執行。中央銀行會選擇將檢查任務再度分散出去，不外乎是因為要完成金融體系檢查所需耗費的資源與人力過多，加上金融機構家數逐漸增長，中央銀行無法單獨負荷，合作金庫既然原是基層金融的上層機關，最適合成為任務分擔的對象。基於此，中央銀行便漸進地對台灣省合作金庫進行檢查業務的委託，首先在1971年先正式委託其辦理信用合作社業務檢查工作，因為委託成效良好，因此隨後在1972年與1977年分別將農會信用部以及漁會信用部的檢查業務，一併委託由台灣省合作金庫辦理。這一連串的委託放權過程，確立了台灣省合作金庫對基層金融機構的金融檢查權力，甚至讓合庫有「小央行」的封號，此亦形成日後多元監理機制的重要要素(盧守仁，2004: 46-47)。

要注意的是，以上所談檢查權的分工所指的都是對銀行體系的金融檢查，由於在威權統治底下，證券與保險業的發展都受到國家高度限制，因此市場規模都很小，並不特別需要金融檢查，隨著日後證券與保險市場逐漸開展，兩者各自由監理的主管機關，也就是證券管理委員會與財政部保險司，進行金融檢查。

### 三、 金融行政管理權的分工

在台灣實施金融監理改革以前，金融行政管理權名目上為財政部所有，換句話說，財政部是所有金融機構的主管機關。但實際上，財政部僅是各個主管機關上方的一個共同屋頂，旗下的組織包含金融局、保險司與證券暨期貨管理委員會，三個組織各自獨立行使職權、適用不同的法律依據，事權並未完全統一。這使得台灣金融監理的行政管理權實質上呈現分開行使的景況，而此機關配置方式也使台灣在改革前適用以「機構別」為導向的監理制度。

台灣的金融行政管理權會分屬於不同單位，導因於金融市場步調不一的發展。在公營金融獨佔體制的制度安排下，由於金融機構多以公營或特許的形態出現外，整個金融市場發展受到很大程度的壓抑。貨幣機構（銀行、信

用合作社與農漁會信用部)和非銀行貨幣機構(信託投資公司)所屬的存貸業務市場自國民政府於大陸統治起,主管機關就明定為財政部。這樣上下級的關係自大陸延續至台灣並沒有任何改變,因此財政部一直是金融市場最主要的主管機關。<sup>70</sup>與銀行產業相關的金融機構,例如票券金融中心、信用卡中心或外匯銀行…等,在發展後也陸陸續續被納入財政部錢幣司管理。

證券(資本)、期貨與保險市場相對於存貸市場的發展既晚且受限更多,監理這些單位的機關因此是隨著市場發展而相應發展。首先,台灣的證券市場遲至1953年才首次在台灣市場出現,因此1960年代政府才訂定《證券交易法》成立「證券管理委員會」,委員會一開始還設於經濟部之下,到1981年才改隸屬於財政部。1997年,為了因應衍生性金融商品市場的需求,政府因此又核定實施《期貨交易法》,讓期貨市場由「證券管理委員會」一併管理,將其更名為「證券暨期貨管理委員會」。保險市場在威權政府的統治下也不發達,因此政府起先並未替保險市場設置單獨的監理單位,而是讓其與銀行產業一起由財政部錢幣司管理。1981年錢幣司改名為金融司,仍舊持續掌握對保險業的監理工作,金融司中有一組即為保險組。1991年,由於開放設立民營商業銀行,「金融司」於是升格為「金融局」,此時,為了業務的完整性與專一性,原本隸屬於金融司的保險市場便在改組成金融局的時候分出來,在財政部下另外設置保險司,獨立監理保險市場。至此到金融監理改革前,財政部一直下轄金融局、保險司與證券暨期貨管理委員會這三個單位,除了銀行等貨幣機關的金融檢查是由不同單位執行外,證券和保險的金融檢查因事涉單純,且市場範圍明確,因此各自由其主管機關負責。

值得注意的是,中央銀行雖然不是金融機構法定的主管機關,但由於其在國民黨威權政體下特殊的地位,以及依據《中央銀行法》規定,中央銀行可以為了執行貨幣政策而對金融機構的業務進行限制,使得中央銀行有介入

---

<sup>70</sup> 郵政儲金匯業局不納入討論。雖然郵政儲金匯業局也屬於非貨幣金融機構的一種,但其主管機關並非財政部,而是交通部,因其在台灣為交通部郵政總局百分之百的轉投資機構。

金融行政管理的空間。加上中央銀行為金融檢查制度的核心，使其更因此成為金融監理的一個重要環節(桂先農等，2001:169)。

## 貳、 制度特色：重國家輕市場的金融監理制度

國民黨舉著金融穩定的大旗，形構出公營金融機構的統治高地，主導威權時期金融市場的發展。這樣的公營獨佔制度安排不僅影響國家與金融間的關係，也影響到金融監理的模式。以公營獨佔方式呈現的金融體制對金融監理制度造成的影響有三個面向，分別是：金融監理仰賴國家機關執行、金融監理的重要性低於管制政策、金融監理缺乏退場機制。

### 一、 金融監理仰賴國家機關執行

首先，在國家長期壟斷金融機構的經營下，台灣的金融市場一直無法健全發展，而市場力量的缺乏，回頭使得金融監理一直無法仰賴國家以外的力量進行。一般來說，廣義的金融監理可分成三個層次，第一個層次是金融機構本身的自律系統，像內部風險控管；第二個層次是外在的金融監理，像政府對金融機構的監管；第三個層次是金融市場的制裁力量(李逸川，轉引自蕭文生，2000:135)。理論上來說，金融監理體系的完善有賴三個層次完整的發展與相互配合，但台灣在威權體制長期扭曲的發展下，除了政府的監管機制有發展外(如上小節所述)，金融機構內部的自律系統以及市場紀律的制裁，從未得到適當的發展環境。1990年，政府開始推行金融自由化政策後，才嘗試在國家監理單位之外，提升金融機構內部自律系統以及市場制約的機制，但機制的建立有賴環境的配合，金融市場的健全無法在一夕之間相應完成，因此自律系統和市場機制的監理成效仍無法和國家相提並論。以國家資源進行金融監理的配置方式已於前說明，以下稍微交代政府對自律系統以及市場制約機制的建立所做的努力，及其至今無法有效發揮作用的原因。

在強化金融機構自律功能的部分，政府在1990年代召開的兩次全國性金融會議都有提出相應的政策建議。在1990年的「全國金融會議」中，曾建議

應明定董、監事及經理人的資格以達專業經營的目標、設置隸屬於董事會的內部稽核單位以及增加銀行公會在金融機構自律方面的訓練。政府因此在1991年以及1994年分別核定「金融機構建立內部控制制度實施要點」與「中華民國銀行公會會員自律公約」(財政部, 1996:186-189)。1997年成立的「金融革新小組」則進一步建議金融機構應該設立「遵守法令主管單位」(Compliance Office), 負責統籌整個機構上下遵守金融法律的協調與訓練, 並自評適切辦理的檢核, 以期強化金融機構的自律功能(財政部, 1998a:163)。國家雖是有意識地要建立國家以外的監理機制, 但在現實經營的壓力下, 這些自律機制都只徒具形式, 並沒有真正的落實, 加上多以「行政命令」的方式規定, 欠缺法律基礎, 對金融機構的約束力較低(財政部, 1998a:153-154)。從事後的發展來看, 問題金融機構並沒有因為形式上內控機制的約束而下降, 1990年代仍舊發生連環金融擠兌風暴。

在市場機制制約的部份, 政府也同樣做過努力。市場的制裁力量可以透過兩方面來達成, 一種是透過向消費者揭露資訊, 來建立市場的檢驗機制; 另一種是由「銀行同業公會」成員彼此相互監督達成的自律機制(盧守仁, 2004:75)。就揭露資訊這個方法來看, 資訊透明化其實有助於消費者或投資人「用錢投票」, 藉由將資金放到營運良好的金融機構來抵制績效差的機構。久而久之, 市場機制自然會在其中發揮作用, 淘選出最適生存金融機構體質及家數。不過, 揭露資訊的目標卻因政治現實而打了折扣, 由於擔心整體金融穩定以及銀行財團的施壓, 財政部原先有意施行「最近兩年度金融檢查主要缺失及改善情形」的市場資訊揭露政策, 最後只能束之高閣無法落實(林寶安, 2001:297)。另外, 在「同業公會」自律的這個面向, 雖然「台北市銀行商業同業公會」早在1973年就成立, 1983年更進一步聯合「台灣省銀行商業同業公會聯合會」及「高雄市銀行商業同業公會」, 共同組成「中華民國銀行商業同業公會全國聯合會」, 但其組織成員多是公有銀行, 受國家支配很深, 因此與其說成立組織的目的是在聯合業者間相互合作、發揮相互監督的市場機制, 倒不如說是國家以統合主義的方式設立自己在民間金融市場的代理人(王振寰, 1993:138-139; 盧守仁, 2004:75)。

其實，不僅台灣的金融監理機制呈現以國家機關為主的特色，很多開發中國家都有相同的特徵，這跟金融資本在開發中國家或共產國家多依附於國家底下發展有關。我們可以說，由於金融監理的工作大多落在國家身上，因此市場並沒有相應發展出金融監理的制度；但反過來說，也正是因為完善、有放訊機制的金融市場一直無法發展起來，因此更需要靠國家的力量來進行監理。尤其，在這些金融資源扭曲的國家中，引發系統性風險的潛在危機更大，反而需要國家以更簡潔直接的方式去監理金融機構(Goodhart et al., 1998:98-112)。基於此，台灣公營金融體制對金融監理的最大影響並不是「重國家、輕市場」的監理發展，這只是制度安排的表面樣態，真正的問題在於執政者對金融監理的心態，而這也是台灣公營金融體制對金融監理最大的影響。

## 二、 金融監理的重要性低於管制政策

處在管制高地的金融市場，由於是威權政府統治的「工具」，發展邏輯並不依循經濟理性，而是政治考量。在此情況下，公營獨佔體制所遺留的缺口多被視為是「金融特權」的讓予而非市場發展的契機。整體公營機構加上「特許」民營機構所構築的圖像，是政府重管制政策而輕金融監理的傾向，這從兩點可以看出。

首先，國家開放金融市場都是為了交換特定政治支持，並不真的在意新開放的金融型態於市場的適用性，以致於這些特許的金融機構常成為金融風暴的溫床。例如，1970 年代台灣開放全世界獨一無二的「信託投資公司」，就是因當初菲律賓華僑有意回台灣開設銀行，但與已存的華僑銀行名目衝突，因此鼓吹財政部以「信託投資」的方式變通，最後才產生連財政部長都稱「金融三不像」的信投公司。信投公司也因一開始建置即有問題，加上法令不完備，以致 1980 年代連續三家信投公司（亞洲、國泰與華僑信託投資公司）爆發金融危機(王耀興，1986:52-53；李宗榮，1994:62)。

另一個明顯的例子是 1990 年新銀行的政策開放。在目前已出現的研究裡，學界對新銀行政策的開放時機已有共識，認為和當時國民黨權力結構重組有直接關係，新銀行政策因此是李登輝結合本土各種財團資本來鞏固政權的工具(Cheng, 1993；李宗榮，1994；林寶安，2001；陶儀芬、張珈健，2008)。如第三章所述，這個與本土財團結盟的作法卻導致當時申請設立銀行的高通過率跌破大家眼鏡，而為了結盟誰都不得罪的政治思考凌駕了市場經濟應該有的邏輯，也為日後一連串銀行家數過剩的社會問題埋下引線，包括從 1995 年起時有所聞的擠兌風暴，以及消費金融過分發展帶來的「卡奴」問題。<sup>71</sup>上述的兩個例子證明金融主管機關在制定政策時，並非就金融市場的效率性或金融紀律健全與否來做考量，在政治力的介入使金融紀律的制度始終無法成為核心政策議題，只有當危機發生時金融紀律的重要性才會被提出討論(Cheng, 1993:88-89)。

除了從金融政策的政治性來凸顯國家對金融監理的不在意，國家輕忽金融監理也可從另一個方面發現，那就是我國金融監理人員有多麼地不足。對於開發中國家來說，為了試圖符合國際金融規範，常會選擇修改監理的法律架構，但若要真正改善金融監理框架，光是修改律法是不夠的，真正的問題其實是出在沒有足夠的金融監理專業人員(Goodhart et al., 1998:107)。專業人員的多寡與足夠與否反應出執政者對金融監理的心態，因此從台灣金融檢查人員長期不足的狀態多少可窺知上層對監理的態度。

台灣的金融檢查人員一直處於匱乏的狀態，人力已經吃緊的情形在金融自由化政策後更形窘迫。雖然全國金融會議曾針對金融檢查人力不足一事提起建議，希望培育更多專業監理人員，但建議並未順利轉成政策落實，監察院(2001)在 2000 年對金融監理提出的糾正案中就指出，1990 年新銀行政策通過後，十年內金融機構的受檢單位數增加 423 個單位，但金融檢查人員並沒有相應的成長幅度，在金融檢查人力本就嚴重不足的情況下，新機構的增設

---

<sup>71</sup> 有關消費性金融過分擴張所帶來的「卡奴」問題或「雙卡風暴」，可參閱夏傳位(2008)的著作。

對金融檢查的落實無疑是雪上加霜的負擔。以 2000 年度的資料為例（見表 4-1），可以看出金融機構受金融檢查的比率很低，其中雖然金融局、存保公司與中央銀行的平均檢查率有 56.72%，但這是因該年度的檢查期間長達一年六個月，且有重複查核的情事發生，以致檢查次數相對增加，但若從處分件數 103 件看來，金融檢查的績效實有帶加強。除此之外，證券業與保險業受檢的比率都非常地低。

表 4-1：2000 年金融檢查詳細數據

項目機構	應檢查機構總數 (A)	實際檢查機構總次數 (B)	檢查比率 (B/A)	檢查處分件數 (C)	檢查處分比率 (C/B)
財政部金融局	1005	149	0.15	103	0.04
存保公司	2369	1821	0.77		
中央銀行	1434	750	0.52		
證期會	1752	8	0.004	154	19.25
保險司	59	14	0.24	14	1

資料來源：監察院(2001)

顯而易見的，金融監理並非國家最在意的考量，金融管制與否才是。這樣的邏輯並不難理解，畢竟當整個金融市場都由國家掌控時，金融是國家可任意操控進行統治的「工具」，該如何透過這個工具進行政治性分配才是統治者最在意的事。從另一方面來說，正是由於金融政策帶有政治性目的，因此很多政策無可避免地會扭曲金融市場的資源配置，用經濟學的話來說，就是會產生「無謂損失」（deadweight lost），在這個情形下，以單一標準去對金融機構進行監理或檢查本就不恰當，因為肯定存在很多不符合市場邏輯的非正規慣例。像下面會提到的第三個特點就是一個很好的例子，若在進行金融檢查時發現問題金融機構，按照市場邏輯應是協助此機構，讓其倒閉以保持市場的穩健，但在國家政治性的考量下，讓金融機構退場是最差的選擇，

通常國家會選擇政治性的介入，拿納稅人的錢去救這些問題金融機構，讓金融監理僅是一個徒有空殼沒有效果的機制。

### 三、 金融監理缺乏退場機制

以「金融穩定」為最高指導原則的意識型態，不僅促成國家將金融機構全數收在國有獨佔體制下，也影響國民黨政權處理問題金融機構的方式。在追求金融秩序與社會安定的思考邏輯下，國家每當面對問題金融機構時，會選擇以政治成本最小的方式來處理，以避免過分的政治與社會動盪。這樣的思考邏輯清楚地體現在蔣家最信任的財經重臣俞國華的回憶錄中(王駿，1999，轉引自韓仕賢，2002:35)：

「蔣經國和俞國華對於處理金融事件的看法一致：金融機構不是普通企業，普通企業如果倒閉，影響層面較小，金融機構受一般社會大眾信賴，將財產存入金融機構，如果任令倒閉，廣大民眾因此受害，將形成社會問題，所以政府絕對不能坐視金融機構倒閉。」

基於「政府絕對不能坐視金融機構倒閉」的處理原則，「概括承受」成為政府遇上金融危機時標準的處理方式。<sup>72</sup>回溯政府第一次以「概括承受」的方式處理問題金融機構，始於1980年台北十信與三家信託投資公司接二連三發生擠兌風波時。<sup>73</sup>當時為了防止系統性風險擴大，政府都以公營行局出面接管、承受這些機構的損失，風暴才告平息。這一連串「迎救」卻成為政府日後面對問題金融機構的「行動準則」(Strategies of Action)。<sup>74</sup>

1980年代的金融擠兌風波催生了中央存款保險公司(以下簡稱存保公司)，存保公司營運後，1990年代發生的擠兌風暴，變成若金融機構已參加存款保

<sup>72</sup> 概括承受係由健全金融機構依民法第三百零五條規定，概括承受問題金融機構資產負債及營業，即被承受機構權利義務均由承受機構承受，被承受機構之存款人及債務人均因概括承受而完全受保障，為對金融安定影響最小的方式(蔡進財，2000:9)。

<sup>73</sup> 在1980年代以前，政府曾經以「合併問題農漁會」的方式來解決少數農漁會面臨的經營危機，當時能順利由政府主導合併的原因，在於農、漁會信用部的業務規模均不大，較不易發生存款人權益糾紛(蔡進財，2000:7)。

<sup>74</sup> 根據 William Coleman 的看法，「行動準則」是在國家機關與金融市場互動的過程中，共同形塑出的一套主觀認知架構，這個架構中包含金融政策的目標以及達成目標可行的手段。國家機關中的中央銀行與財政部間的協調，是形塑金融政策行動準則最基本的元素(Coleman, 1996)。

險，則由存保公司負責進駐輔導或監管，未參加存保者則由政府安排公營機構概括承受，依舊缺乏退場機制(蔡進財，2000:7)。1999年起，台灣開始實施強制性存保制度，此後問題金融機構便全由存保公司進駐輔導或接管。雖然政府對問題金融機構逐步發展出各種處理方式，但「概括承受」仍舊是最根本也最常使用的作法。<sup>75</sup>例如，2001年有部分農漁會信用部經營不善時，財政部以迅雷不及掩耳的速度，由「金融重建基金」強制處理36家農漁會信用部，並指定十家銀行進駐，就是選擇以「概括承受」的方式將這些問題金融機構併入這些銀行中。<sup>76</sup>

「道德危機」(moral hazard)是概括承受處理方式最容易造成的問題。在政府屢次出手相救問題金融機構後，由於銀行和投資大眾都預期政府會是「最後的依靠者」(the last resort)，因此業者在經營上、民眾在投資上會比較有恃無恐，反而提高產生金融危機的風險。除此之外，由於都是政府在背後主導概括承受的進行，因此會浮出抬面的金融機構都是公營或「公有民營」的金融機構，在這個脈絡下，概括承受形同是拿全民繳納的稅金去補貼少數人捅的樓子，並不符合公平的分配原則。另外，當政府選擇以公權力的方式介入處理問題金融機構後，無疑變相增加了「以市場機制退場」的難度，盧守仁(2004:77)認為從1982年政府第一次指派中國國際商業銀行以股東的身分概括承受亞洲信託投資公司後，便確立政府處理問題金融機構的初始制度，此後每一次的概括承受都有報酬遞增的效果，形成處理問題金融機構的路徑依賴。

從上面我們可以看到，台灣金融監理體系仰賴國家機關執行，與金融統治呈公營獨佔的制度安排有很大的關係。除此之外，國家追求金融穩定的謹慎統治邏輯以及呈恩威侍從關係的政策網絡也體現在監理機制的特色上，一

---

<sup>75</sup> 各類的處理機制，除了概括承受外，還包括政府勒令停業並限期清理；給予金融機構財務援助；為避免財務繼續惡化，限制部分業務的處分；主管機關直接監管或接管問題金融機構；對有問題的金融機構派員輔導；或者是由存保公司以清理人的身分出現，取得倒閉金融機構資產與負債後，再將所有存款、負債與優良資產等移轉給承受銀行(于宗先、王金利，2005:265-266)。

<sup>76</sup> 處理的方式是在合併過程中，由會計師計算個別農漁會信用部的資產、負債，計算出差額後再由金融重建基金將差額撥付與各銀行(于宗先、王金利，2005:19)。

方面使監理的重要性一直低於管制政策，另一方面也讓國家站在恩侍主的位置，當金融發生危機時會選擇出手相救而非任其倒閉，導致監理體系始終缺乏退場機制這一塊。總的來說，金融監理是整個金融體系中的一環，自然受整體制度安排的影響，且居於其中的行為者也是同一批人，國家機關既然是政策社群中最重要行為者，當然在監理的面向上也不能被輕易忽視。

## 第二節 金融監理體制的變遷與問題

金融監理制度會隨金融產業一起發展，因此觀察監理制度的變遷可以反應金融市場各個時期的脈動。在台灣的脈絡下，多元分工的基本模式已於上一節交代，其中，行政管理權與檢查權的分工隨著公營金融獨佔體制的確立而底定，而行政管理權的分工依據金融市場發展而增補，也並未有執行難處。真正在變遷中發生問題的是金融檢查的分工體系，由於每次發生金融危機或市場擴張，國家因應的方式就是增加新的檢查成員進入檢查體系，使得檢查的分工體系每隔一段時間就要變動一次，而新機構的加入也讓檢查單位間的溝通成本因單位越多而上升，權責分配甚至出現疊床架屋的弊病，讓監理機制落實的程度受到質疑，種下改革金融檢查機制的遠因。整個檢查制度的變遷體現在「金融業務檢查分工方案」的發展中，本方案在1986年訂出，是十信案爆發後政府企圖改革的結果，日後分別於1992年與1996年兩度微幅修正，第一次是為了因應金融市場擴大，第二次是受到彰化四信金融風波的影響。雖然國家歷次修訂金融檢查分工方案，企圖藉此改善金融檢查的缺失，但成效有限，金融檢查單位長期分散各處及執行效率不彰一直是為人詬病的難解習題。

## 壹、 十信案的啟示：金融檢查的問題

自從行政管理權與檢查權分開，中央銀行被賦與整個金融體系的檢查權後，中央銀行最初獨挑大樑，負起檢查整體金融市場的責任，包含所有銀行及基層金融體系（信用合作社、農漁會信用部）。隨著金融市場發展，中央銀行逐步將檢查業務向外分派出去，主要是將基層金融體系委由原先的主管機關台灣省合作金庫檢查。中央銀行與台灣省合作金庫分工的二元形態一直從 1970 年代維持到 1985 年十信案爆發前。

1985 年十信案爆發，風暴揭幕於中央銀行金檢處突擊檢查第十信用合作社的總部及分部，發現庫存資金短少 7 億 5 千萬元。一個月後，財政部發現十信仍舊違法，於是宣布十信停業三天，此舉造成截至當時台灣金融史上最大的擠兌風潮，擠兌金額逾 62 億元，直到台灣省合作金庫正式接管十信後，風暴才告平息。<sup>77</sup>十信案的爆發凸顯金融監理制度的缺失，弊案的發生除了人謀不臧外，<sup>78</sup>金融檢查權與處分權未能統一，以及金融檢查權責破碎也是重要因素之一。一般來說，日常的監督管理權、金融檢查權與行政制裁權之間應該緊密連結，如此當主管機關發現金融機構經營不善時，便可糾正改善，配合追蹤考核及必要的金融檢查，適時施以行政制裁來改善金融機構的缺失(蕭文生，2000:165)。不過在台灣的脈絡下，不僅檢查權與其他的行政管理權分工，檢查權內部也呈現分工狀態，這造成：第一，擁有檢查權的機關不具有處分權，影響處分的時程與金融檢查落實的成效；第二，過多的負責機關使

---

<sup>77</sup> 回溯第十信用合作社違法的癥結，在於國泰集團把十信當成自家金庫，長期以「五鬼搬運」的方式違法放款，一方面利用國泰企業的員工為人頭向十信貸款供企業利用；另一方面對本身社員超貸，放款超過法定金額，同時以不實的不動產辦理貸款。整個違法的過程長達 12 年，中間雖然檢查單位多次查出違規情事，對十信罰款或派員進駐輔導，但違規放款金額不減反增，終至最後發生風暴，十信理事主席蔡辰洲與多位幹部被收押偵辦(王耀興，1986:54-55, 140-142；盧守仁，2004:82-89)。有關於十信案件更詳細的來龍去脈以及國泰集團的發展，可參閱李宗榮(1994)以及司馬嘯青(2005)。

<sup>78</sup> 國泰集團的政治實力在當時已能「上達天聽」，尤其是在十信負責人蔡辰洲當選立法委員後，更盛傳在立法院結盟「十三兄弟」，蔡家的政治連結使得十信雖然屢次被檢查有違規情事，但卻每次都能獲金檢單位「網開一面」(李宗榮，1994:78-80；盧守仁，2004:83)

得監督改善的權責分工不明，搶功或卸責等情事在所難免，造成更多無謂損失。<sup>79</sup>

1985年轟動全台的十信案迫使政府正視金融監理制度的潛在問題，促成兩項監理改革，分別是催生政府制定《存款保險條例》，以及設立「金融檢查分工方案」。《存款保險條例》的出現是為了穩定存戶對金融市場的信心，政府設立存保公司，規定只要要保機構中的要保人存款在100萬元以內，一旦發生金融危機存保公司都會全額理賠。《存款保險條例》的機制有助於保障大眾存款戶的利益，對整個金融體系起了穩定作用，其出現改革金融監理原先的制度設計，更加周延台灣金融安全網的發展。根據《存款保險條例》規定，存保公司雖非監理機關，但「必要時」得對金融機構進行檢查。<sup>80</sup>雖然照字面上「必要時」的定義並不明確，不過由於存保公司以保障存款人權益為最高宗旨，需要透過金融檢查和輔導措施協助要保金融機構健全發展，因此在實務上，存保公司開始加入部分例行的檢查。這是從1970年後第一次有新單位加入金融檢查的行列，因此從1985年開始，金融檢查的單位在中央銀行及台灣省合作金庫外，又加入了存保公司，為了因應金檢單位多元分立的狀態，行政院於是在隔年核定「金融業務檢查分工方案」，希冀能對受檢機構進行含括但不重複的檢查。這是十信案對金融監理促成的第二項改革。

---

<sup>79</sup> 若我們以第十信用合作社的案例來檢視檢查權與處份權分工，以及檢查權內部分工的問題，可以更精確地理解這樣的分工對金融監理體系造成的問題。在第十信用合作社的案例中，是由財政部（及台北市財政局）、中央銀行以及台灣省合作金庫共享監理權，其中財政部（及台北市財政局）對十信擁有行政監督權；中央銀行與台灣省合作金庫共享對其的檢查權。這造成兩個問題，首先，中央銀行與台灣省合作金庫每次檢查發現問題時，都無法自行處分，必須函送主管機關財政部，財政部再依事情的性質自行或責成台北市財政局處理，這一來一往之間延誤了處分的時機，檢查單位事後也無法究責處分是否落實。再來，在十信違規經營期間，台灣省合作金庫（中央銀行有時協助辦理）和台北市財政局曾經組成專案小組，對十信業務、社務及財務徹底檢討，但成效不彰，一方面是因為凡事仍要報請台北市財政局裁示，另一方面是多重機關使得合作與課責變得困難（盧守仁，2004:86）。這些因素都埋下了十信案後來爆發的種子。

<sup>80</sup> 存款保險條例第二十一條規定，必要時存保公司得報請財政部洽商中央銀行核准後，對要保機構之業務帳目進行檢查；另依存款保險條例施行細則第二條規定，為了要同意要保機構參加存款保險，存保公司有權利請要保之金融機構提供營業報告書、資產負債表、財產目錄等以辦理事前查核（財政部，N/A）。

## 貳、 金融業務檢查分工方案

十信案讓國家明白金融檢查體系內存在單位過多執行效率不佳的問題，金融業務檢查分工方案的特點正是希望透過「行政命令」的方式將各檢查機關的權責劃分明確化(盧守仁，2004:55)。原先中央銀行與合作金庫各自負責檢查銀行與基層金融單位，在1986年訂定的金融業務檢查分工方案中，中央銀行與合作金庫不再以金融機構的特性來區別監理範圍。此外，隨著特許的金融機構增多，監理機關也不再能只負責特定型態的金融機構，財政部、中央銀行與存保公司的監理範圍是透過協調而定出來的。第一階段的方案大致可呈現如下：

表 4-2：1986 年金融業務檢查分工方案

金檢單位	財政部	中央銀行		中央存保公司		合作金庫	
		本國一般銀行	13	本國一般銀行	3	信用合作社	47
受檢查機構種類及家數	未實際實施金融檢查，僅負責審查其委託央行檢查一般銀行及合作金庫檢查基層金融機構之檢查報告	中小企銀	5	中小企銀	3	農會信用部	248
		外商銀行	36	信託投資公司	6	漁會信用部	18
		信託投資公司	2	信用合作社	26		
		票券金融公司	3	農會信用部	35		
		信用合作社	1	漁會信用部	7		
		農會信用部	2				
		總數	62	總數	80	總數	313

資料來源：盧守仁(2004:56)。

原則上，1986年的金融業務檢查分工方案奠定了日後金融檢查的分工形式，不過其內部卻存在若干問題，使得金融檢查雖然已有了分工方案，但對監理落實並未有太多實質幫助。首先，此方案是以行政命令的方式將各機關的檢查範圍明確化，但分工方式實則紊亂不已，並沒有一致的規則（從上表可知），且行政命令效力的高低受人質疑。再來，雖然新加入存保公司到金

融檢查的行列，但其角色並非監理單位，對於檢查結果依舊不具有處份權，僅能報請財政部處理。換句話說，財政部還是唯一擁有行政制裁權的監理機關，十信案前檢查權與處分權分立、檢查單位過多權責不明的問題，在此分工方案的設計下仍然沒有被解決。

雖然分工方案看來問題重重，但設立後仍成為金融檢查主要的法源依據，第一版的分工方案一直運行到 1991 年民營銀行開放之際。1991 年，由於政府決定開放商業銀行設立，財政部為因應更繁重的金融業務，將旗下的金融司擴編成金融局，並設立金融檢查組（第六組）加入金融檢查的工作，政府於是重新核定「金融業務檢查分工方案」，將財政部金融局納入檢查行列。在第二階段的金融檢查分工方案中（如下表所示），新設立的商業銀行都由財政部金融局檢查；其他本國一般銀行、外商銀行及票券金融公司維持由中央銀行檢查；合作金庫負責未加入存保的基層金融機構；存保公司負責檢查加入存保機制的金融機構。

表 4-3：1992 年金融業務檢查分工方案

金檢單位	財政部金融局	中央銀行	中央存保公司	合作金庫
受檢查機構種類	負責檢查 1991 年以後新設之商業銀行	負責檢查其餘的本國一般銀行、外商銀行、票券金融公司	已加入存保的金融機構	未加入存保的基層金融機構

資料來源：盧守仁(2004:56-57)。

經驗帶來改進，在經過遵行第一版本的分工方案五年後，在第二版的分工方案要點中，除了分工範圍外，另外也規定財政部及中央銀行可以依據《銀行法》及《中央銀行法》，單獨或會同檢查各金融機構，且各單位的檢查範圍、檢查要點及檢查報告格式都應該統一，來確保分工合作可順利進行(盧守仁，2004:56)。除此之外，更重要的是，為了能徹底落實各機關間檢查業務之聯繫與整合，財政部還另外成立了「金融檢查作業檢討委員會」，負責聯繫

金融檢查所發現的問題以及各單位間意見的協調。<sup>81</sup>從第二階段的分工方案看來，政府對於修正金融檢查制度的缺失不宜餘力，其所欲導正的，無非是檢查權與處分權分立、各檢查單位權責不明所衍生出來的金融監理問題。政府希望透過「金融檢查作業檢討委員會」的協調提高金融檢查的導正時效；另外財政部金融局加入金融檢查後，一方面能讓檢查分工更有效，另一方面能讓檢查與處分等事權朝合一的方向發展(財政部、中央銀行，1991b:9-10)。

不過，金融檢查制度並沒有因為第二版的分工方案而有長足改善，除了原先已存的問題（檢查權與處分權分立，以及檢查權內部分立），快速新設的民營金融機構（加上分支機構的數目更是爆炸性的成長）更是凸顯出原已不足的金融監理人力有多麼匱乏。如前所述，台灣的統治者因為長期忽視金融監理的重要性，因此在民營銀行政策前，金融監理人力就已不足，加上早期的金融監理過度倚賴實地金融檢查，也就是多直接派員至受檢機構進行檢查，欲以三百人左右的金融檢查人員隨時掌握四百多個金融機構（若連分支機構一併計算則達兩千個以上）的動態，金融檢查的品質當然不易提升(財政部、中央銀行，1991b:14)。金融機構新設更是加速惡化此局面，即便分工方案不斷重新配置，監理成效仍舊一塌糊塗。

分工方案一改再改卻沒有收到國家期待中的成效，行政權與檢查權分離（更精確的說是檢查權與處分權分離）仍是台灣監理體系的一大特色，而成效不彰且無法徹底落實的金融檢查更是台灣金融監理機制的未爆彈。這就是1990年代台灣金融體制的景況，是國內金融體質不彰、弊病叢生的原因，因此當本土型金融擠兌風暴發生，社會各界要求改革金融體系的壓力出現時，金融檢查的弊端就成為千夫所指的病源，自然變成政府大刀闊斧的主題。台

---

<sup>81</sup> 「金融檢查作業檢討委員會」詳細的任務為研商下列事宜(財政部，N/A)：

- (1) 因檢查發現金融機構業務應行改進事項。
- (2) 有關檢查意見之追蹤考核。
- (3) 有關金融機構內部查核之督導及考核。
- (4) 基層金融機構業務檢查與輔導之聯絡。
- (5) 有關檢查作業細節之聯繫與協調。

灣的金融監理改革就是從對金融檢查的改革中孕育而生的，而改革的導火線是 1995 年彰化第四信用合作社的擠兌風暴，這將是第三節的主題。在進入第三節之前，表 4-4 整理了截至 1996 年以前金融檢查制度的發展沿革，以年份和受檢單位為軸線去呈現不同時期金融檢查的樣貌。



表 4-4：台灣 1996 年以前金融檢查制度之沿革

年/月	銀行	信用合作社	農會信用部	漁會信用部	保險公司	證券業
1945/04	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)		
1949	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	財政部借調國營事業保險機構或會同中央銀行	
1960/09	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	財政部借調國營事業保險機構或會同中央銀行	
1961/02	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	中央銀行 (財政部)	經濟部證券管理委員會
1970	中央銀行 (財政部)	合作金庫 (中央銀行)	中央銀行	中央銀行	中央再保險公司	經濟部證券管理委員會
1972	中央銀行 (財政部)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	中央銀行	中央再保險公司	經濟部證券管理委員會
1977	中央銀行 (財政部)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	中央再保險公司(至1978/2)	經濟部證券管理委員會
1981	中央銀行 (財政部)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	合作金庫 (中央銀行)	金融司保險科	財政部證券管理委員會
1985	中央銀行 中央存款保險公司	合作金庫 中央存款保險公司	合作金庫 中央存款保險公司	合作金庫 中央存款保險公司	金融司保險科	財政部證券管理委員會
1991	中央銀行 中央存款保險公司 財政部金融局	合作金庫 中央存款保險公司	合作金庫 中央存款保險公司	合作金庫 中央存款保險公司	金融司保險科 借調中央再保險公司資深檢查人員	財政部證券管理委員會
1993	中央銀行 中央存款保險公司 財政部金融局	合作金庫 中央存款保險公司	合作金庫 中央存款保險公司	合作金庫 中央存款保險公司	保險司	財政部證券管理委員會
1996	中央銀行 中央存款保險公司 財政部金融局	中央存款保險公司	中央存款保險公司	中央存款保險公司	保險司	財政部證券管理委員會

註：括號內為委託機關

資料來源：于宗先、王金利(2005:200-201)。

## 第三節 台灣金融監理改革的啟動

### 壹、 序曲：彰化四信風暴

1995年7月29日早上十點左右，位於彰化中正路的第四信用合作社儲蓄部以及總部開始陸續湧入人潮，湧入的男男女女神色慌張，因為他們聽說彰化四信的總經理葉傳水疑似虧空公款，而且已請假數日未上班。由於擔憂銀行因此經營不善，存戶們紛紛前來提領自己在彰化四信的所有存款，湧現的人潮讓四信的營業廳擠得水洩不通，單就29號一日，四信存戶一共擠兌了3億3千多萬元(聯合報，1995c)。

這些謠言並非空穴來風，彰化四信的總經理葉傳水從1991年開始，透過超額的信用貸款及抵押貸款盜用超過28億元的社員存款，然後輸送到證券市場做股票。協助他將不法放款炒作股票的還有日豐證券公司總經理許清順，因此當兩人同時請假多日未到，便引發存戶信心恐慌，造成四信擠兌風暴。整個風暴從7月29日開始持續將近一個星期，總計被擠兌的金額高達80億元新台幣，並且讓彰化四信在3天內幾乎用光其在合庫的存款(聯合報，1995d)。像瘟疫般蔓延的群眾恐慌使政府決定讓彰化四信倒閉，並由合作金庫「概括承受」，讓彰化四信成為合作金庫的一個分支。

彰化四信擠兌是暨1985年台北十信案後最大的基層金融風暴，而它卻僅是一連串金融風暴的開端。幾乎在同一時間，國際票券金融公司也因辦事員楊瑞仁盜用商業本票騙取台灣銀行近百億元而發生擠兌風暴。隨後的兩個月內，基層農會信用部像骨牌一樣，從8月3號的東勢鎮農會開始一路倒到10月9號的高雄小港農會，平均每週都有一家農會發生擠兌。表4-5列舉出1990年代各種金融機構遭遇擠兌的事件，足見當時金融體系的動盪以及民眾的恐慌。據金融主管當局統計，從四信風暴以後，地方金融存款已經銳減1000億，反映大眾對基層金融信心的動搖(刁曼蓬，1995b)，而政府為了挽救金融市場

信心，光是彰化四信和國票造成的金融風暴就讓中央銀行在幾天內挹注超過 700 億元的救急資金，相當於當時國內生產毛額的 1%，卻仍舊安撫不了民眾的恐慌(刁曼蓬，1995a)。<sup>82</sup>



---

<sup>82</sup>若將政府挹注的金額拿到國際金融市場相比也幾近天價。差不多同時，英國霸菱銀行也發生金融風暴，其總損失約 8 億英鎊，相當於 300 多億台幣(刁曼蓬，1995a:59)

表 4-5：1990 年代金融機構擠兌事件

農漁會信用部			
遭擠兌的金融機構	發生日期	擠兌原因	擠兌金額(億)
豐原農會	1994/4/16	人頭放款傳聞，延滯付息	38
二水農會	1995/5/22	總幹事抗議背信案判決而自殺	0.2
東勢農會	1995/8/3	外傳提供資金供鄭南興炒股	11.56
埔里農會	1995/8/4	電話及口傳謠言	0.8
後壁農會	1995/9/4	因建商無力付息，傳有 2 億元逾期放款	11.13
萬巒農會	1995/9/11	謠言	4.64
中壢農會	1995/9/20	總幹事等人涉嫌超貸 1.9 億元，另有 5 百萬外縣市土地超貸案，及人頭超貸 30 多億元	74.14
楊梅農會	1995/9/21	受中壢農會波及	1.5
民雄農會	1995/9/23	受中壢農會波及	7.5
東石農會	1995/9/25	謠言	3.41
西螺農會	1995/9/25	受中壢農會波及	6.81
溪湖農會	1995/9/27	總幹事不法超貸被判刑	3.01
小港區農會	1995/10/9	謠言	0.03
新豐農會	1995/10/30	檢調單位偵辦人頭超貸案引發異常提領	5.65
南投農會	1995/11/24	謠言	沒有資料
金門農會	1995/12/13	逾放比率過高，資產品質惡化	6.6
楠西農會	1995/12/13	逾放比率過高，資產品質惡化	2.71
觀音農會	1996/2/17	謠傳融資 10 億元遭拒	0.01
林口農會	1996/3/28	前鄉長涉嫌人頭超貸案 3 億元	17.56
鹽埔農會	1996/5/6	總幹事擅自挪用客戶存款 1.26 億元，有超貸放款	10
高樹農會	1996/5/10	受鹽埔農會影響	3.52
內門農會	1996/5/15	總幹事涉嫌偽造文書	2.75
芬園農會	1996/5/16	逾放比嚴重	4.41
平鎮農會	1996/5/24	理事長借款延滯未還	21.11
長治農會	1996/5/27	謠言	2.33
烏松農會	1996/5/28	理事不和，逾放比過高	2.47
芬苑農會	1996/5/28	逾放比過高，加上謠言	2.96
松山農會	1996/6/21	總幹事借款 3 億元，無力償還	12.8
美濃農會	1996/7/26	總幹事因經營理念與理事不合而辭職	沒有資料
埔鹽農會	1997/1/4	謠傳總幹事虛報逾放比	2.6
水上農會	1997/1/13	檢調單位搜索蕭登標冒貸案，派系鬥爭	2
嘉義市農會	1997/1/13	與水上農會同	3.9
下營農會	1997/1/13	謠言	0.86
梓官鄉農會	1999/7/13	逾放比過高，加上謠言	2.5

信用合作社			
遭擠兌的金融機構	發生日期	擠兌原因	擠兌金額(億)
彰化四信	1995/7/29	總幹事股市丙種墊款，虧空 28 億元	79
彰化一信	1995/8/3	受彰化四信擠兌的蔓延	32.86
彰化二信	1995/8/3	受彰化四信擠兌的蔓延	22.01
彰化五信	1995/8/3	受彰化四信擠兌的蔓延	19.71
彰化六信	1995/8/3	受彰化四信擠兌的蔓延	61.42
彰化十信	1995/8/3	受彰化四信擠兌的蔓延	28.84
彰化員林信合社	1995/8/3	受彰化四信擠兌的蔓延	43.7
彰化鹿港信合社	1995/8/3	受彰化四信擠兌的蔓延	13.05
台中八信	1995/8/6	蔡襄理挪用客戶款項	29.97
新竹二信	1995/9/12	經營不善，理監事人事不和	34.9
陽明信合社	1997/2/1	前副理偽造假定存單	0.5
台北九信	1997/4/23	超貸，派系糾紛	14
高雄五信	1997/6/11	淨值過低，逾放過高	50
高雄十信	1997/6/11	淨值過低，逾放過高	19.6
屏東東港信合社	1999/7/5	理事主席挪用資金 9 億元	7

銀行			
遭擠兌的金融機構	發生日期	擠兌原因	擠兌金額(億)
華僑銀行	1995/12/8	梁柏薰超貸 50 億元給新偕中建設	130
台東中小企銀	1996/2/9	外傳董事長涉嫌違法超貸，內部人事糾紛致放款機密外洩	90
台中中小企銀	1998/11/24	董事長違法超貸 74 億元，股票違約交割 80 億元	540
板信銀行	1999/2/3	受劉炳偉跳票事件波及	33

票券金融公司			
遭擠兌的金融機構	發生日期	擠兌原因	擠兌金額(億)
國際票券	1995/8/5	楊瑞仁舞弊案	270
中央票券	1998/11/1	營運虧損	沒有資料
宏福票券	1998/11/6	財務危機	沒有資料

資料來源：于宗先、王金利(2005:274-276)。

## 貳、 金融檢查的持續改革

以彰化四信為首的一連串金融擠兌風暴再次凸顯台灣金融檢查體制的問題。雖然 1991 年政府重新改革了分工方案，並新增「金融檢查作業檢討委員會」，但「多頭馬車」的困境依舊存在。如骨牌般倒下的問題金融機構倒出台灣社會各界對金融檢查的撻伐，輿論一致認為金融檢查的制度設計不彰是風暴持續擴大的主因(聯合報，1995a, 1995b)；從基層金融機構出身的立委彭百顯在立法院就提出質詢，認為應該全面檢討金融檢查制度及信用合作社體質(立法院公報，1995)；受訪的前財政部官員也提到：「金融檢查一元化是在彰化四信之後被談的最厲害的一件事情」（訪談紀錄，I）。待彰化四信爆發之時，負責金檢的單位計有中央銀行、存保公司、合作金庫以及財政部金融局，面對各界紛至沓來的批評指責，負責調節金檢制度的「金融檢查作業檢討委員會」於是決議對金融檢查進行更進一步的改革。

政府因此成立「金融檢查制度專案小組」，就當時的金融檢查制度研議改善之道，研議中的改革可分成幾部分，首先，專案小組調整出第三個版本的分工方案以改善金融檢查績效。第三個版本的分工方案與之前最大的差別在於中央銀行在合作金庫一直無法有效檢查基層金融機構後，決定終止合庫進行金融檢查的權力（合作金庫的檢查權力原先是由央行所授權），這使得金融檢查的分工單位從四個機關減回三個機關（中央銀行、財政部金融局、存保公司），最新的檢查分工表如下所示：

表 4-6：1997 金融檢查分工方案

金檢單位	財政部	中央銀行	中央存保公司
受檢查機構種類及家數	1. 1991 年以後成立之新銀行 2. 1991 年以前設立之部份本國銀行 3. 信託投資公司 4. 外國銀行在台分行 5. 依銀行法等規定單獨或會同中央銀行等辦理檢查者。	1. 1991 年以前成立除由財政部及中央存款保險公司檢查者以外之本國銀行及外國銀行在台分行。 2. 全體票券金融公司。 3. 依銀行法等規定單獨或會同中央銀行等辦理檢查者。	1. 本國一般銀行(已加入存款保險者) 2. 已參加存款保險之基層金融機構(信用合作社及農、漁會信用部)。 3. 原為合作金庫所檢查且未參加存保之基層金融機構，暫由中央存款保險公司負責其金檢工作。 4. 其他經財政部、中央銀行、中央存保公司洽商決定者。

資料來源：盧守仁(2004:57)。

除此之外，政府決定以「金融檢查委員會」取代 1991 年設立的「金融檢查作業檢討委員會」，因為原先委員會的層級太低，召集人的層次僅到財政部金融局局長，新設的「金融檢查委員會」以財政部次長與中央銀行副總裁為共同召集人，比起「金融檢查作業檢討委員會」召集人的層級高了一階，另外也增設與會成員，希望新的委員會能真正發揮作用，除了溝通與協調金融檢查業務外，也能試圖整合整體金融檢查工作，並就金檢制度本身作合理的研商及規劃(盧守仁，2004:58)。

更重要的是，專案小組在經過商議討論後提出金融檢查一元化的構想，並於 1996 年 4 月報行政院核定。這是台灣第一次出現對金融檢查推行一元化的主張。行政院收到報告後的裁定如下：

「關於金融檢查制度的變革，學者專家及台灣省政府均提出應朝一元化規劃的主張....此點仍應請財政部、中央銀行進一步研究具體之方案，並於六個月內報院」(財政部、中央銀行，1997)。

收到來自行政院의 裁示，「金融檢查制度專案小組」遂召集財政部長及中央銀行總裁共同擬出七個關於「金檢一元化」的不同方案，並於 1996 年 10 月報院交經濟建設委員會（以下簡稱經建會）審議。在七個方案當中，經建會認為可行的方案有兩個，一個方案是在行政院下設立獨立的金融檢查機關，將現有的金融檢查機關做不同程度的整合，如此可簡化組織，同時也可讓金檢一元化的精神發揮，只是這個方案同時存在組織變革過大以及調整成本過高的問題。另一種被經建會視為可行的方案是將金融檢查全完全歸屬於財政部下，這是現行體制中幅度較小的改革，所需的時間及阻力相對較小，同時也符合金檢一元化的原則。在此方案中，財政部成立金檢局後可以同時擁有金融檢查權與處分權，可以改善金檢制度為人詬病的制度缺失；中央銀行雖然不具金融檢查權，但應有隨時調閱檢查報告的權利，並對金融機構進行特定查證權(行政院經濟建設委員會，1997)。

從上可知，金融檢查單位長期分散各處及執行效率不彰的問題早已存在金融體系中，以彰化四信為首的金融危機促使執政當局正視檢查體系結構上的漏洞，不僅僅是在「金融業務檢查分工方案」上做微幅的調整，而是對檢查體系進行改革。我們因此可以說，是金融危機帶來金融檢查體系的轉機，政府希望藉由改善檢查體質來回應國內金融改革的需求，另一方面藉此增加金融產業在市場的競爭力。換句話說，金融檢查體系的改革，而非整個金融監理體系的改革，是政府一開始設想能改善台灣金融體質的手段。

### 參、「金檢一元」到「金監一元」：改革層次躍升及其邏輯

財政部確實汲汲營營地為了規劃金融檢查一元化的方案努力。對財政部的官僚來說，金融檢查的問題由來已久，將金融檢查予以一元化是值得研議的方向（訪談記錄，I，2009/9/16）。不過，雖然財政部和中央銀行都有共識將變革定位在檢查層次，但整個改革方案卻在中途臨時轉了一個彎，受經建會的審核意見的影響，被拉高至金融監理的層次。

如前一小節所述，經建會在收到檢查一元化的七個方案後，認同其中兩種方案的可行性，並同意金融檢查的變革短期以「金融檢查委員會」來強化檢查效果，長期則參考國家發展會議對於政府再造之結論及經建會之分析意見繼續研究。不過，在同一份會議結論中，經建會卻也提出「金融檢查制度專案小組」所提的改進方案「基本上係透過金檢一元化的方式，來強化金融監理制度」，因此在「參酌國際金融監理制度發展趨勢，以及考量提高金融監理效率」後，經建會認為：「金檢一元化不宜局限於金融檢查事權的統一，應全面檢討整體金融監理制度」。依據此結論，經濟部函請財政部與中央銀行依照此指示重新研議金融改革的層級與幅度。

經建會提出的建議對金融改革的方向起了很大的影響，從經建會做出此項建議之後，金融改革的層級就從金融檢查向上跳到金融監理的層級，並在同年召開的「金融革新小組會議」結論與行政院長蕭萬長先生的談話中得到更進一步的確認。首先，在金融革新小組會議中，關於金融監理的組織型態被列在「建立符合國際規範之銀行制度」這個子題下討論。「金融革新小組」原則上依循著經建會的建議，認為在「加強主管機關獨立性」以及「強化金融監督管理效能」的觀點上，本國應該設立「金融監督管理委員會」，讓金融監理從目前分業監理的形態朝向合併監理。當時的行政院院長蕭萬長先生也曾於行政院會議上明確提示：

「金融管理制度之建立對於金融革新非常重要，財政部應建立符合現行國際社會通行之管理規範，國際對於金融監理體制之建立，包括銀行、證券、保險等已漸趨向於一元化發展，值得國內參考借鏡。關於我國金融管理制度一元化方案，已列入本年（1997年）底前預定執行之方案，財政部務必與中央銀行合作，依規定時程報院」（財政部、中央銀行，1997）。

金融檢查的改革本來就已箭在弦上不得不發，經建會加上金融革新小組同時並進的建議拉高了整個改革層次，使得原先落在金融檢查層次的變革擴大成為整個監理層次的變革。

改革層次從金融檢查向上躍升至金融監理層次可謂不小的變動，如前面圖4-1所示，金融監理在內涵上包含金融行政管理與金融檢查兩個部分，檢查僅

是監理的一環，改革層次的變動形同向上跳升一個層級，改革幅度與成本都較檢查層次高上許多。由於金融監理改革的動機是本研究所欲回答的問題之一，因此我將探究改革層次跳動的原因。整理目前針對金融監理的研究文獻，我認為發動監理改革的動機大致可歸納成兩種可能的原因：「功能性」或「工具性」原因。功能性原因指的是監理改革確實有實質目標要達成，新的監理架構是為了滿足特定需求而生，例如提升金融監理效率；工具性原因則是認為監理改革的發動雖然也有其原因，但原因並不為了金融監理而生，改革只是達成其他非目的的「工具」，像是藉由改革來宣示統治的正當性。雖然每種原因背後又各自有不同的論述方式，但原則上，當前論述監理改革的動機都不脫這兩種因素。為了徹底釐清台灣的金融改革如何從檢查層次躍升至監理層次，我將現存的幾種論述分述如下，並以台灣的經驗與之對照來釐清驅動台灣監理改革的動因。

#### 一、 促成監理改革的功能性原因

目前論述監理框架改變最典型的說法是市場結構改變，這是從功能性因素切入的論述方式。概略地說，在金融全球化下，金融集團的崛起撼動原先金融監理的管制架構，金融監理框架是為了呼應市場結構而改變。這種論述強調市場越整合，金融監理也相對地要跟著整合。為市場結構而改變的目標琳琅滿目，從防止標準不一而產生監理套利，到讓監理目標更具一致性，這些目標不外乎都是想藉由修正監理框架，來增進金融監理的效率性。由於呼應全球結構變遷的論述有其普世性，這種說法幾乎已成為論述監理改革的最佳理由(Abrams & Taylor, 1999; Briault, 1999; Padoa-Schioppa, 2004; Quaglia, 2008)，在台灣推動監理改革的政策說帖中，也是在第一點就提到「金融全球化及金融經營百貨化的趨勢下，國內金融集團已逐漸成形……惟實務運作上並未合併監督管理」，以此作為改革理由(財政部、中央銀行，1997:1-2)。

市場結構變遷是否是啟動一國監理改革背後的動機，其實至今仍在爭論之中。在 Lucia Quaglia(2008)提出的解釋框架中，她以英國、德國與義大利為例，論證一國金融市場的集團化程度與國際化程度確實是影響金融監理改革幅度的

重要自變項，且照她的說法，市場整合程度與監理整合程度隱含著正向線性關係，意即整合的程度越高，監理改革的幅度與整合程度也會越高。不過，Jonathan Westrup 的論證正好相反，他比較了英國、法國、德國、義大利四個國家，實際算出這些國家的金融集團化程度後（都至少超過金融市場的 50%），認為金融集團化與設立單一金融監理機關並不存在必然因果關係，像集團化風氣最甚的美國至今仍採多元監理組織就是一個最好的反例。從金融市場的客觀結構來看，要論述市場整合程度提高就會造成監理整合其實還需要更多的研究來佐證，在此我僅能拋出台灣金融市場的集團化程度來當做一個線索。根據實際的計算，台灣金融集團佔整個金融市場的比率約莫 48%，<sup>83</sup> 集團化程度比起 Jonathan Westrup 提出的四個國家比率小上一截，從客觀的條件看來，台灣比起其他國家並不特別具備監理整合的必要條件。不過，我並不否認市場結構改變會影響監理架構效能的這個論證，畢竟台灣金融集團出現後，確實對以機構別為主的分業監理框架產生一些挑戰。例如，台灣主管機關僅針對各自職掌的業別訂定外商持股或投資規範，以致於外商金融集團可透過旗下不同金融業別的母公司，分別向我國銀行、證券或保險主管機關申請分行設立許可，甚至可以併吞本國金融事業，讓外商金融機構取得較本國金融機構更完整的事業版圖(桂先農等，2001:165)。不過總的來說，市場客觀的結構性變化是否會造成監理整合仍需要更進一步的釐清。

市場結構客觀上的改變是否真會造成監理的整合先讓我們存而不論，但從國家官僚的主觀認知看來，官僚並不認為台灣的金融市場已經開放到必須修改監理框架才能應付。與監理政策相關的金融局官員在接受訪問時提到，從局的觀點來看，市場一直都被監理的很好，從來沒有監理不夠的情況發生，金控公司成立後，財政部就設置專門負責監理金控的組，對外統一窗口，內部則有部內的溝通（訪談記錄，I）。除此之外，前面提到的《金融控股公司法》是政府

---

<sup>83</sup> 這個數據是以金控旗下的銀行總資產除以金融機構總資產得來的數字。雖然按照定義，金融集團化程度應該是以金融集團總資產除以整個金融市場總資產，但因為整體金融市場的份額需要同時加總銀行、證券、保險的資產總額，目前並無此統計資料，因此我採取折衷的方式，去算屬於金控公司的銀行在整個金融市場的份額，由於台灣的金控公司大多以銀行為主要業務，因此我估計這個比例和整體金融集團化的程度應該相距不遠。

將無法可管的金融集團納入法制化規範內，更從反面證明官僚認為金融市場在掌控之下的證據。顯然對執行政策的官僚來說，監理架構在市場結構變遷下並沒有改革的必要。

若我們先跳一步直接從改革的結果觀察，更是會發現政策說帖和政策本身的落差，顯見即便客觀市場結構產生變動，也不見得會真的反應到政策上。雖然在監理改革的政策說帖中，政策願景清楚地說明要在金融集團化的趨勢下改革監理機制，從「機構別」為主的監理架構轉換成「功能別」為主的監理框架，<sup>84</sup>但從金管會後來設計的架構看來，新的監理機關仍是以機構別為主。更精確地來說，在經過監理改革之後，原先在財政部底下的金融局、證期會與保險司只是變成在金管會底下變成銀行局、證期局與保險局，當初在願景中談的「合併監理」從改革結果來看並沒有發生。有人可能會認為改革動機與改革結果間的落差可能是因政策過程發生預期之外的變數，但從後頭第五章對政策過程的描述可以知道，監理改革的方案自頭至尾都只有以機構別監理的方案，這個證據加深了政策說帖與政策本身的鴻溝。拿政策說帖去檢驗台灣的監理改革，會發現不論客觀上市場結構有無轉變，或是主觀上政策制定者是否感受到市場結構轉變，都沒有反應在監理改革的結果上，因此可以大膽推論市場結構並非是促使台灣監理改革的真正原因。

另外還有一個可能引發金融監理改革的功能性原因，是外於國家的國際壓力。現有文獻顯示會影響監理改革的國際壓力源不外乎是美國的影響、歐盟的影響或國際金融社群，如 Basel 的影響。Lucia Quaglia(2008)將國際層次的變數視為影響監理變革的前導變項，她認為「越來越高的金融國際化程度」與「歐盟金融市場整合的深度」是影響一個國家金融監理制度安排的間接壓力，間接壓力透過兩種方式傳導，一種是金融國際化使跨國監理套利有發生的可能，另

---

<sup>84</sup> 機構別與功能別監理模式的差別，在於「機構別監理」強調以「行業」作為劃分監理的管轄權限，也就是說法規按照不同業別立法，監理機關的組織權限按照不同業別各自執行其業法，例如：被劃分成銀行業的金融機關將適用銀行法，並由銀行業監理機關管轄，證券業或保險業也通用一樣的邏輯(Goodhart et al., 1998:144-145；楊偉文，2007:7-8)；「功能別監理」的發展則是為了打破機構別的監理而來，其強調按照金融活動的「功能面」來劃分監理權限，例如：只要是人壽保險都通用一套監理標準，不論其賣出單位是銀行或保險公司(Goodhart et al., 1998:144-145)。

一種是在歐盟底下，歐洲市場的整合使得各國監理機關有減少監理對口來降低交易成本的誘因。Michael Moran(1991, 1994)和 Steven Vogel(1996)在討論 1980 年以後各國的金融革新上，也都同時認為美國金融霸權帶來的壓力是造成各國金融管制發生變動的原因。Henry Laurence (2001)則精確地提出國際壓力會透過四種途徑傳導至國內市場，其中，國際金融投資者因其資產可移動性的特質使其在全球市場的影響力大增，成為主要的壓力源。<sup>85</sup>

很顯然地，國際壓力之所以能影響國內政治是因為金融全球化的來臨，當國家互設金融機構的數目增加，不同國家的金融規範會開始相互影響；當跨國金融交易呈倍數成長，則本國受外資母國金融規範的影響程度便會加深。簡單來說，當一個國家與國際金融市場搭上合作橋樑，除了有了世界市場的好處外，也多了世界市場帶來的壓力，像是對金融管制產生的影響。不過，對照既存的文獻與台灣監理改革的脈絡，會發現歐盟市場整合的壓力對台灣來說並不適用，因為台灣並不屬於歐盟的會員國；除此之外，雖然美國施加的壓力常被用來解釋成是各國金融改革的主因，但在金融監理的面向上，此種解釋方式亦無法成立，因為美國至今是監理改革的大例外，其在蓬勃與集中的金融活動下仍然採取多元的監理組織型態，無法作為啟動各國監理改革的國際壓力。

唯一可能影響台灣的國際壓力是 Basel 協定，因為不管是 1988 年頒佈 Basel I 或 2004 年頒定 Basel II，可以發現台灣在協定頒佈後，都隨即將新的監理規範寫進法規當中。此外，在 1997 年的「金融革新小組會議」中，也出現「建立符合國際規範之銀行制度」的討論主題，裡頭主要就是以 Basel 為台灣所欲遵守的「國際規範」。不過，Basel 的壓力究竟是如何傳導至台灣是個有趣的問題，畢竟台灣不是 Basel 會員國，並沒有遵守規範的義務，且 Basel 公約也從不具有實質的拘束力。Hyoung-Kyu Chey (2007)的研究認為，非會員國之所以遵守 Basel

---

<sup>85</sup> 國際金融投資者會因「出走市場的威脅」或「進入市場的承諾」而讓各國金融管制產生變化，前者是指政府直接感受到國際金融投資者要撤資或投資的決定，因此修改管制規定以符合這些國際金融投資者的利益，藉以防止投資者出走或吸引投資者進入；後者是國際金融投資者的決定影響到國內金融業者，壓力間接透過國內金融業者傳導，由國內金融業者反射出來，向政府主動遊說進行管制革新，以防止國際客戶離開或吸引國際客戶進入。

規範是因為政府的監理單位擔心本國銀行在外的分支機構會因未遵守當地市場規範而倒閉或喪失競爭力。<sup>86</sup>換句話說，想要設立跨國金融機構是國際壓力的來源，且壓力的受方並非國內市場，而是苦思如何保有金融競爭力的政府，這股壓力是透過政府主動轉化成明確的規則，對國內市場進行規範，讓非會員國也一同遵從 Basel 規範。從這個角度去解釋台灣監理改革的動因，比起前述市場結構的因素來的有說服力許多。

## 二、促成監理改革的工具性原因

Jonathan Westrup 從政治課責的角度提供啟動監理改革的另一個可能動機。他認為國內存在中間偏左政黨的意識形態是推動國家設立單一金融監理機制的主要原因，因為中間偏左政黨長期有保障人民、節制市場的傳統。由於在金融全球化下家戶相對於國家承擔越來越多金融市場的風險，這使得有效課責金融事務成為重要政治議題，對中間偏左政黨來說，能對金融事務有效課責尤其重要，因此他們呼應這個政策議題的方式是成立單一金融監理機關，來讓政治課責更明確落實。

Westrup 是以政黨競爭當做解釋監理改革的自變項，只是從台灣監理改革的圖像看來，Westrup 的論證與台灣的經驗並不吻合。首先，當改革從檢查層次向上跳躍至監理層次，乃至日後提出監理層次的改革方案時，並不存在任何強烈的反對勢力，即便在 2000 年政黨輪替，民進黨仍是蕭規曹隨地繼續執行從國民黨時期就存在的監理改革方案，民進黨對監理法案的改革方向和國民黨並無二致。其次，Westrup 的解釋對象是英國及德國，這兩國的中央銀行原先都握有對銀行監理的權力，兩國中間偏左政黨在意識型態上支持設立單一金融監理機關，其實更明確地來說，是希望能讓監理權限獨立於中央銀行之外，也就是削減中央銀行的監理權限。但在台灣的故事中，中央銀行原先擔任的監理職

---

<sup>86</sup> 例如，台灣的銀行要至美國設立分行，由於美國是 Basel 會員國採 8% 的資本適足率標準，並以同樣的標準對待所有設立在美國的金融機構，因此若台灣的金融機構沒有遵守同樣的標準，就很難在美國金融市場競爭，甚至可能無法打進美國的市場。

權就只有部分金融機構的金融檢查權（英國和德國中央銀行負責的是更大範圍的金融行政管理權），大部分的監理權力本來就統合在財政部一個機關下，因此讓英、德兩國發生政黨態度歧異的爭議點並不存在於台灣的脈絡之中，自然無法以政黨意識型態作為解釋監理改革發生的原因。

雖然從 Westrup 的研究無法解釋台灣監理層次改革的發生，但他的論證方向卻讓我們注意到管制政策的政治邏輯。當我們談管制政策時，一般多著重在管制政策的經濟邏輯，以管制是否帶來公共利益，還是會被少數利益「綁架」（Peltzman, 1976; Stigler, 1971），來評價管制政策的好壞。以金融監理為例，我們通常會去討論監理政策是否能提升監理架構的效率性。不過，管制的經濟邏輯固然重要，但並不是全貌，有時管制政策要達成的並非經濟性目的，而是政治目的。以 Westrup 的研究來說，中間偏左政黨會選擇將金融事務獨立由一個專門單位監理，反應的就是政治課責的邏輯。首先，金融事務的即時性與複雜性使得金融需要更高的專業性與獨立性來執行業務，但在民主政治體制中，完全授權相對的是完整課責，因此政府會希望有專職負責的主管機關作為課責對象。再者，隨著金融活動疆界愈形模糊，金融商品的多樣化會造成金融監理出現「多重代理人」現象，當政策發生爭議時很難判斷責任歸屬問題，<sup>87</sup>這也使得政治課責變得困難。種種原因使得國家傾向找到單一對口來課責，造就英、德兩國監理改革的發生。

管制政策背後可能存在的政治邏輯，讓我在此要提出造成監理層次改革的第四種可能原因，那就是監理層次改革的發生，是為了向國際金融社群宣示台灣參與世界市場的決心，而這也是我認為能用來解釋為何台灣改革層次會突然躍升的原因。這個原因類似社會學制度論把制度當成是一個「象徵儀式」，認為一個國家選擇採納一個制度是因其已被視為「理所當然」最適當的制度，而非制度實際的功用，因此制度的採行所追求的是一個被認可的儀式，而非為了特定功能性目的。Kathleen McNamara(2002)對中央銀行獨立性的研究結果，恰

---

<sup>87</sup> 例如投資型保單究竟該由保險司還是證期會負責監理就是一個問題，當兩者都有可能成為監理主管機關是就讓政治課責的難度提升。

恰顯示了這種邏輯對金融事務的影響。McNamara 認為中央銀行的獨立性變革是制度同型化 (institutional isomorphism) 的結果，在這個意義上，變革的內涵遠遠比不上變革本身的意義，因為「改革」本身成為統治者的宣示儀式，政府要宣示對貨幣政策的決心。

按照同樣的邏輯，我認為台灣在 1997 年決定將改革層次從檢查拉到整個監理層面，目的也是為了宣示，只是在台灣當時的脈絡中，是要宣示已準備好加入國際金融社群，要按照國際金融的遊戲規則來行事。最明顯的證據是，在整個改革過程中，台灣是在觀察到 1997 年英國設立金融服務管理局之後，才興起改革整個監理體系的動機，在此之前都僅是談論金融檢查一元化而已，受訪的前財政部官員就說：

「在這個發展的過程裡面，還沒有完成金融檢查一元化的規劃跟構想，那英國就發生了 Gordon Brown，當時的財長，就是現在的首相，在國會演講，希望金融監理一元化……英國就是一個起點……那之後有好幾個國家也開始都推出這個金融監理一元化……那等於是說檢查一元化還沒有推完，那這個時候整個世界的潮流在發生了以英國為主的這個東西在出來，所以大概在國內就開始有人講說應該不是檢查一元化，應該是監理一元化，所以等於這些聲音一出來之後呢就不是只在講檢查一元化了，就完全在講監理一元化了」(訪談記錄, I)。

顯而易見地，英國一元化監理機關的改革是促使台灣開始監理改革的重要轉折點，由於經建會認定這是金融監理的趨勢，因此才建議財政部修正改革層次，開始提倡金融監理一元化。

財政部會認可英國的改革是一項里程碑則跟當時李前總統規劃的金融發展藍圖有關，李登輝總統自上任後就極力規劃台灣發展成「亞太金融中心」，當時的財政部長邱正雄先生曾在一次受訪時說明國家當時對金融的整體藍圖：

「目前財政部的施政……是將台灣發展成為亞太金融中心、資產管理中心。所以財政部為此做了許多事情，例如修改銀行法，將國內銀行深度與廣度擴大，利用公營事業民營化，以及建立中長期資本市場（如讓銀行發行金融債券、款券電腦交割清算系統、銀行跨業經營多樣化等）、金融秩序的維持與金檢一元化等，都是國際化後必須要有的東西，等這些措施做好了之後，公元兩千年國內金融市場全面開放時，才不至於發生問題」(李雪雯, 1997)。

邱正雄部長同時參加過「全國金融會議」以及「金融革新會議」，他點出的金融改革目標是明確且清楚的，那就是台灣要和國際金融市場接軌。為了達成這個目標，金融市場一方面要興利開放業務，另一方面要除弊，推動檢查與監督監理一元化，以避免監理死角(刁曼蓬，1999)。興利與除弊當然是一體兩面，尤其是巴賽爾委員會在1997年公佈了監理銀行的25個原則後，要發展台灣成為亞洲金融中心無可避免地一方面要解除管制、開放市場，另一方面就要以更國際化的標準管理市場。基於此，當英國的改革很清楚地成為震撼世界各國的楷模時，台灣受英國的影響決定在監理機制上也做出改革並不奇怪，因為那表示台灣在監理上也有跟上「世界潮流」。

儀式性邏輯存在的可能性可以再用一個例子去佐證。在前面我們曾經提到，台灣會自願遵守Basel I資本適足率的規範，是因為政府害怕本國銀行在海外的分支機構會因未遵守當地市場規範而對設立有不利影響，<sup>88</sup>這樣的擔憂成為國際壓力轉換至國內金融管制的媒介，Henry Laurence(2001)用「人質」的說法來談這種壓力，他認為當一個國家在他國設立分支機構後，此分支機構便在他國的管轄權範圍內，必須適用於該國通用的法律及規範，因此成為外國政府的「人質」。不過，我認為與其說遵守Basel I是因國際壓力對台灣的影響，倒不如說是台灣「想像了」國際壓力，並依此想像來對自身進行規範。在1990年台灣才開始大幅開放金融機構至海外設置分支機構的當口，外國政府對台灣產生壓力的方式並非透過「挾持」台灣的海外金融機構作為談判籌碼，而是關閉台灣在外國開拓海外金融市場的可能性，來對台灣造成壓力。因此，對台灣來說，當時的壓力源並不是「成為人質」，而是「根本沒有成為人質的機會」。這樣的憂慮跟台灣很晚才開放本國銀行至海外設據點的政策有關，<sup>89</sup>由於國際金融

---

<sup>88</sup> 針對「本國銀行設立海外分支機構之條件與作法」的討論，關於問題分析的第一點就提到根據國際清算銀行的規定，從事國際銀行業務的銀行自有資本應在1992年達到8%（也就是遵守Basel I），因此本國指定銀行若屆期未能達該項標準，對其海外分支機構之設立有相當不利的影響(財政部、中央銀行，1991a:103)。

<sup>89</sup> 台灣大幅度解禁本國銀行至海外設置金融據點是在1987年決定解除外匯管制之後，開放的原因一方面是因為在國外進行外匯交易的需求出現；另一方面是透過至海外設行來紓解外匯過剩的壓力(聯合報，1987)。

交易在 1990 年早已如火如荼地發展，因此作為「金融後進」的台灣，憂心的不是成為「人質」，而是根本無法順利進軍海外金融市場成為人質，主動且自願地遵守 Basel 便成為「宣示」要加入國際金融活動的一種作法。值得注意的是，這層擔憂自始至終都是台灣「想像的」，因為從事實的發展看來，台灣並沒有任何一家銀行因資本適足率未符而被海外市場拒於門外。因此可以說，國家官僚的擔憂才是促使國家先發制人遵守 Basel 協議的主因，是因為認知到 Basel 是國際間認可評判金融機構競爭力的標準，在害怕喪失金融競爭力情況下所以國家主動遵循 Basel 協議。換句話說，台灣政府這套「想像的擔憂」，讓遵守 Basel 的宣示性成效大於實質成效。當時財政部金融局局長王耀慶在接受訪問時的回答為「儀式性的宣示邏輯」下了一個最好的註解：「如果日後有任何人要批評我們（銀行的經營），我們就可以自我辯護，告訴他們我們都已經遵守國際規範了」(Chey, 2007:註 40)。換言之，就是以遵守國際規範來宣示具備良好營運的基礎。

從上面我們可以看到，台灣金融監理體系仰賴國家機關執行，與金融統治呈公營獨佔的制度安排有很大的關係。除此之外，國家追求金融穩定的謹慎統治邏輯以及呈恩威侍從關係的政策網絡也體現在監理機制的特色上，一方面使監理的重要性一直低於管制政策，另一方面也讓國家站在恩侍主的位置，當金融發生危機時會選擇出手相救而非任其倒閉，導致監理體系始終缺乏退場機制這一塊。總的來說，金融監理是整個金融體系中的一環，自然受整體制度安排的影響，且居於其中的行為者也是同一批人，國家機關既然是政策社群中最重要行為者，當然在監理的面向上也不能被輕易忽視。

## 本章小結

根據林寶安(2004)的分析，台灣金融改革必須給予時期上的劃分，以 1995 年的金融風暴為切分點，之前是金融管制鬆綁與市場開放，之後則是金融改革

與再管制的階段。林寶安會這麼區分，與台灣在金融自由化的推進過程中，首重解除管制、開放競爭，但卻忽略金融紀律的法制化有關，在台灣的脈絡中，由於去管制之後沒有建立適當的再管制機制，導致金融機構問題頻傳，一直到1995年彰化四信及其後一連串的擠兌危機後，政府才開始苦思解決之道。

在1995年以前，台灣的金融監理體制一直呈現「多頭馬車」的狀態，除了行政管理權與檢查權分離外，行政管理權與檢查權的內部也各自有多頭馬車的現象。在威權統治之下，金融監理的工作由國家掌握，但由於金融一直是國家的「統治高地」，國家可以透過管制性政策來掌握大大小小的金融機構，因此國家對金融監理的工作並不特別重視；除此之外，金融政策時不時的「政治性目的」也已超過日常監理所能管轄的範圍，當金融危機發生的時候，政府會傾向選擇政治成本最低的「概括承受」來處理問題金融機構。總結來說，在公營金融獨佔體制的金融統治中，金融監理也受到威權統治的影響，呈現重國家輕市場的制度特色。

國家不重視金融監理機制並不代表制度本身沒問題，金融檢查權內部的分工方式一直因長期分散而為人詬病，自1985年十信案後政府雖然已持續改革金融檢查制度，但始終沒有有效改善檢查成效不彰的弊病。因此，當1995年一連串以彰化四信風暴為首的擠兌風潮爆發後，金融檢查制度首當其衝再次成為改革目標，這次政府提出「金融檢查一元化」的新目標，希望能釜底抽薪改善多元檢查單位造成的弊端。

不過，改革雖從金融檢查開始，但最後卻向上跳升到整個監理層次，目標也從「金融檢查一元化」轉變成「金融監理一元化」，在現存理論與現實發展兩相呼應下，我認為驅使台灣在改革層次上發生跳動的主要動機來自政治性的宣示意義，由於設立單一金融監理組織是世界金融發達國家皆採行的一步，加上巴賽爾銀行監督管理委員會建議各國改採「合併監理」來因應金融集團化的趨勢，因此台灣的政務官主觀上認定「金融監理一元化」是台灣加入國際金融

社群的必要條件，改革金融監理機制反過來證明的是台灣加入國際金融社群的決心。

這個可能的邏輯背後反應的是金融全球化下國家互動的可能方式，國家因為管制政策的象徵意涵而發動改革，代表管制政策在全球化下有可能是趨同的，但趨同的背後邏輯卻非效率與否的經濟學式考量，而是比較偏向政治邏輯的統治正當性考量。在這層意義上，台灣的例子因此與全球化理論有了對話的可能性，因為國家在金融全球化底下並非全然喪失制定政策的能力；相反地，全球化反而是讓國家重新定位產業策略的契機，國家可能在自主的情況下選擇與全球趨同的政策。



## 第五章 台灣金融監理改革的過程與結果

台灣的金融再管制改革，雖然起始時是落在金融檢查的層次，但待改革真的展開時，卻在經建會的建議與金融革新小組會議的結論中，向上躍升成金融監理層次的改革。本章接著將描述這個改革的政治過程，從這個過程中，我們將會看到，改革層次雖然從金融檢查向上跳升至金融監理層次，但在財政部官僚基於本位主義，以及並不認為監理改革具有重要性與急迫性的情況下，整個改革方向在財政部的設計下淪為一個組織層次的改革。政治動能的缺乏也使得金管會法案始終沒有出現其他層次的改革版本，雖然民進黨在2000年掌握執政權，但上台後也並未改變國民黨時期的改革方向，仍舊以設立一元化監理機關為目標，持續在組織層級的框架下進行改革。政策終須政治動能才有通過的可能性，金管會法案最後在2003年的臨時會上，是因選舉而來的政治動能而通過，換句話說就是淪為政治勢力折衝的產物。

### 第一節 改革的開始—國民黨時期的金融監理改革

#### 壹、 財政部的立場

財政部對金融監理法案的態度可分成兩個層次觀之。在部長的層級，當時的財政部長邱正雄、中央銀行與經建會及行政院其他部會的態度比較相近。如上一章最後提到的，李登輝前總統在1996年就職後希望發展台灣成為「亞太金融中心」，<sup>90</sup>為此財政部與中央銀行合作籌劃金融革新工作，並於1997

<sup>90</sup> 李登輝總統先是於就職典禮中提到設立「亞太金融中心」的概念，隨後行政院長連長即在行政院會中指示：「成立提昇國家競爭力行動小組財政金融分組，研提具體策略及辦法，據以

年成立「金融革新小組」，藉由小組規劃金融制度與發展策略，期使國內金融制度與規範能達到國際標準，以亞太金融中心成立。在這個情況下，從經建會的建議到財政部部長對整體金融藍圖的看法，都是以落實李總統的政策支票為目標。對這些政務官來說，台灣的金融產業落後國際金融市場甚多，為了迎頭趕上國際市場並塑造台灣成為值得投資的金融環境，跟隨金融國際潮流是可欲並且可求的作法。因此，當國家官僚感受到巴賽爾委員會建議「合併監理」的趨勢發展，並觀察到英國以一元化組織的形態來回應國際金融社群對監理的要求，政務官僚便興起追隨的腳步，希望在監理規範上與國際趨勢「同進退」。時值本土型金融風暴開始之際，國內剛好對金融檢查體系進行全盤檢討，金融檢查體系改革的時機與國際監理新趨勢發生在差不多的時機點，政務官僚自然而然地將國際的改革方向加諸於本就已啟動的金融改革中。

如果說英國震撼全世界的監理改革讓台灣注意到設立一元化監理機關的新趨勢，那麼日本與韓國緊接著開啟的監理改革對台灣造成的就不僅是趨勢的示範，而是實質壓力。Beth Simmons 和 Zachary Elkins(2004)在研究金融政策如何從一國擴散至另一國時提到，單用國內因素解釋對外經濟（金融）政策是不夠的，經濟（金融）政策的轉變還會受到國際競爭與鄰近國家的影響。兩位作者認為，地緣的親近性會讓國家與國家間形成社會文化上的同儕（sociocultural peers）壓力，國家會去觀察鄰近國家的政策，透過學習或仿效來推行符合自己國家的經濟（金融）政策。因此，政策的擴散會出現以地理區塊為邊界的集群效果。

回到台灣的故事中，對政務官僚來說，英國的金融監理改革就像是新紀元的里程碑，日本和韓國的改革則對台灣起了絕對的示範與壓力效果。韓國和日本分別在差不多的時空下推行金融監理改革，日本在1998年6月將部分的金融權力自大藏省（日本的財政部）分離出來，成立「金融監督廳」負責

---

推動改善我國金融業之經營環境。」除此之外，在同年召開的「國家發展會議」結論中，也馬上提出建立金融紀律、提昇金融機構經營效率及開發新種金融商品等未來方向(財政部，1998b)。

銀行、證券及保險之檢查及管理，上位的金融制度與法律仍是由大藏省金融企劃局負責(楊偉文，2007:84)。韓國則是在亞洲金融風暴後，受國際貨幣基金(IMF)的要求，成立金融監理委員會(Financial Supervisory Commission, FSC)，下設金融監理署(Financial Supervisory Service, FSS)。FSC為政府機關，負責金融政策擬定；FSS則為特殊公法人，以公司組織方式運作，負責監理規範的執行(楊偉文，2007:101-102)。日本和韓國的改革激起台灣政務官僚的重視，尤其台灣與韓國一直被認為是發展程度相當的亞洲四小龍，台灣對於韓國的政策走向一直都很重視，政府還派人去韓國考察其金融監理改革的成效，希望對台灣的改革方向有所指引，顯見鄰近國家對台灣的影響(訪談記錄，G)。

除了政務官僚對監理改革的看法，財政部的常務官僚對於金融監理改革則有另一個以監理實務出發的看法。與政務官僚的層次相異，每天實際執行金融監理的財政部官員並不認為台灣有需要金融監理一元化改革的必要性。受訪的前財政部官員表示，改革之初是聚焦在金融檢查一元化的議題上，這個議題的確在彰化四信風暴後被拿出來廣泛討論，金融監理一元化(也就是成立一元化監理機關)則是在看到英國的改革後才成為政策議題，但從實際監理的角度來看，當時的組織型態對日常監理業務來說並不構成任何阻礙，因此他認為金融監理一元化的改革是一個「組織的改革」，且既然是一個組織的改革，本質上就是一個「政治的改革」而非「金融專業的改革」(訪談記錄，I)。

從政策執行者的角度出發，與《行政院金融監督管理委員會組織法》相比，真正重要的金融改革反而是《金融重建基金條例》，因為若少了金融重建基金，政府根本無法讓問題金融機構順利退出市場。前財政部官員就表示：

「在所有法案重建基金是最重要的，然後再來就是金融機構合併法、金控法，那金融監督管理委員會組織法對我們來講，那是政治人物在處理的事，不必然是我們認為最重要的事」(訪談記錄，I)。

會抱持這樣的態度除了認為金融監理改革比較類似於政治改革之外，更重要的是，這反映出國家長久以來對待金融市場的態度並沒有改變，仍舊是「重金融管制而輕金融監理」。如第四章我們曾經提過的，由於國家對金融管制政策的重視大於日常監理，從而當國家面對金融危機時，矯正金融市場的方式從來就是「概括承受」，很少出現經由市場機制自行處理的機會。前財政部官員的回答基本上延續了同一邏輯的思維方式，認同在所有金融改革的法案中以金融重建基金的功效最大，原因無他，因為此法相較於其他改革更能幫助國家快速介入市場「擺平」金融危機。常務官僚的思維邏輯符合 Paul Pierson(2000)講政治中權力關係的配置會隨時間遞移產生不對稱，而在沒有外在刺激打破平衡之前會一直維持既有的權力關係，由於國家與金融市場間的互動關係在常務官僚層次的角度來看並沒有太多改變，因此政策的優先順序也沒有更動。常務官僚的想法對於整個金融監理改革的推動有非常大的影響力，因為他們是最有權主導法案進度的人。

在國家確定要將金融改革層次拉升到金融監理層級去成立一元化金融監理機關後，財政部便著手開始規劃。由於金融檢查權本就已決定要被一元化至財政部底下（金融檢查層次的結論），對財政部來說，要成立一元化監理機關而不僅是檢查一元化，最可行的作法就是將現有的金融局、證期會以及保險司直接予以合併。在原先的組織架構上，這三個機關都列於財政部底下，但從法律架構的隸屬關係觀之，僅有金融局、保險司的主管機關是財政部，證券交易法中認定證券的主管機關是證期會而非財政部，要將三個局處隸屬到同一主管機關之下因此是財政部最大的任務。

從常務官僚的角度來說，將原先的三個局處配上新設的金融檢查局一同成立一個新單位，是組織變革最小、成本最少、也最直觀的想法。這個新機關可以設在財政部底下，保持公法人而非行政機關的身分，不受立法院監督，如此可確保組織的彈性，在金融市場遭遇風暴時能迅速回應，不會因要通過立法院許可而造成不必要的拖延。與台灣有地理親近性的韓國、日本一直是台灣政策上的學習對象，財政部同時參考日本和韓國的經驗，認為兩國共同

的特色是維持政策權在財政部，然後另外設立一個執行機關，財政部與執行機關維持密切聯繫。在參酌鄰近國家的經驗後，韓國將執行機關設於財政部下非常符合台灣政務官僚的構想，因此當時的財政部長邱正雄特別屬意韓國的制度變革，認為台灣也應採行此道。台灣監理改革的第一個版本因此是在財政部旗下設置「金融監督管理委員會」，讓財政部維持政策權的同時能由「金融監督管理委員會」為執行機關去落實。

將「金融監督管理委員會」設立於財政部下除了是學習他國政策的結果，其實也符合財政部的本位主義。陳敦源(2002:134-136)在描述官僚體系內部的政治問題上，認為不同部會的官僚會有保護本部「地盤」(turf)的現象出現，尤其在制定政策時，因無法預知其他部會的作為對自己單位會有什麼影響，因此在政策設計上會傾向採取最保守的防禦政策，這就是本位主義。將「金融監督管理委員會」設於財政部下方(如韓國)而非財政部之外(如日本)，有部分原因就是本位主義作祟的結果。曾參與法案制定過程的前財政部官員在談到為何一開始如此設計制度時就說：「因為這是規模變動最小的方式…所有金融的事務都在財政部底下，那財政部底下你既然要獨立機關嘛，那就要給他一個機關啊，那這個機關就在財政部底下，那這樣的話變動最小(訪談記錄，I)。」

從另一個面向來看，將金融權力繼續由自己把持也符合財政部的利益。由於金融與財稅分別是財政部兩大權力來源，其中金融還包含控制公營金融機構的人事權，能行使的權力範圍更大，因此財政部並沒有誘因將此權力劃分給別的單位。一位財經立委的法案助理就說：「其實金融權力才是大權，所以另外成立金融監理委員會對財政部來說形同是釋出權力，形同是削權，因此他們當然很不積極」(訪談記錄，C)。財政部的舉動符合「委託人—代理人理論」(principal-agent theory)對官僚行為的預測，因為當「金融革新會議」與行政院院會決議要實行一元化監理機關的政策並交由財政部草擬草案時，就出現上級單位「委託」下級單位的關係。「委託」容易造成「逆選

擇」(adverse selection)現象，<sup>91</sup>在本故事的脈絡中，就是財政部作為政策擬定單位，在資訊上佔有優勢，會選擇僅對自己單位有利的訊息，並制定一個最符合其利益的方案(陳敦源，2002:155-159)。在這樣的情況下，財政部當然會選擇繼續掌握金融的權力，將金融合併監理放在財政部下面運行。

簡言之，財政部的上層雖然在目標上同意合併金融監理的趨勢，但本位主義使其在手段上選擇將新的金融監理機關放在財政部底下，目的無非是為了保住對金融大權的掌握。基於此邏輯，使得財政部雖然在政策內涵上同時受到鄰近韓國與日本的影響，但最後模仿了較符合財政部本位利益考量的韓國，下設金融監督管理委員會，以公法人的身分執行財政部的政策。在新的金融監理改革方案中，財政部持續掌握對金融市場的影響力，這從組織的從屬關係可明顯看出，因為在改進方案中規定，金融監理委員會雖然負責議決金融政策及重要金融工作措施，但主任委員需定期向財政部部長作政策方向報告，且特定事項需經部長核准(財政部、中央銀行:1997)。<sup>92</sup>在所有需要被核准的事項中，「重大金融管理政策之決定」與「其他足以影響金融市場重大波動之措施」幾乎已經包括了整個金融政策面，換句話說，委員會幾乎只能在日常性的監理上單獨負責，重要的政策權還是掌握在財政部手中。因此，雖然將整個金融部門在財政部裡面獨立出一個自己的小天地，但財政部長仍然可以是最後的決策者。

---

<sup>91</sup> 在委託人－代理人理論中，因為資訊隱藏(hidden information)而產生資訊不對稱的問題，會導致「逆選擇現象」。以官僚體系為例，逆選擇現象可以視為在政策決策過程中，由於官僚在專業資訊上所佔有的優勢，使得國會或政務領導處於相對劣勢，而可能做出對自己不利(委託人)但對行政官僚(代理人)有利的「逆向選擇」。同樣也是因為資訊不對稱而可能產生的另一個問題是「道德危機」(moral hazard)，同樣以官僚體系為例，在政策完成決策付諸執行後，由於委託人無法時時刻刻監控執行成效，以致於政策執行的官僚體系相對地擁有非常高的自由度，有可能做出與決策承諾相違背的行動，此即稱為道德危機(陳敦源，2002:83-84)。

<sup>92</sup> 金融監督管理委員會的主任委員，需在下列事項上向財政部長報告並經部長核准：

- 訂定、修正或廢除法律；
- 重大金融管理政策之決定；
- 撤銷金融機構營業許可，派員監管或接管金融機構等重大金融處置措施；
- 參加外國政府或國際組織會議；
- 其他足以影響金融市場重大波動之措施。

## 貳、 組織層次上下變動的金融監理法案

### 一、 最初的方案：《金融監督管理制度改進方案》

在財政部與中央銀行通力合作下，1997年兩部一同提出《金融監督管理制度改進方案》，建議我國應該以設立「金融監督管理委員會」為目標，算是第一版的金融監理改革草案。

改進方案對台灣當時金融監理體系的診斷，認為最大的特色在「行政管理權集中於財政部，檢查權屬分工檢查」，由此而來產生的問題有二：其一，雖然行政管理權集中於財政部，但下層的金融監理是由金融局、證券期貨管理委員會（以下簡稱證期會）以及保險司依照金融機構類型分業管理，在國內金融集團已逐漸形成的情況下，實務上並未同步進行合併監理；其二，金融檢查採分工檢查，當時對銀行業的檢查單位就有財政部金融局、中央銀行及存保公司等三個機構；證券業則由證期會委託台灣證券交易所辦理；保險業專由保險司負責(財政部、中央銀行，1997:1-2)。在參考英國、美國、德國、加拿大以及日本等國的金融改革趨勢後，改進方案認為我國金融監理的變革應該把握四個原則，分述如下(財政部、中央銀行，1997:15)：

1. 金融檢查權與管理權合一，增進監督管理效率；
2. 銀行、證券與保險業予以合併監督管理，減少監督管理成本及增加公眾信任；
3. 中央銀行為便利貨幣政策之執行與運作，對貨幣、信用、外匯政策有關特定事項，中央銀行應保有查證權（如辦理專案檢查），並具有處分權；
4. 金融管理體系力求職權獨立及在可能範圍內追求預算獨立；

仔細地檢視上述的四個原則，第一個原則欲修正的是檢查權分散以及檢查權與行政處分權分屬不同單位的缺失，希望透過檢查權合一及檢查權與處分權合一來增加監理效率；第二個合併監理的原則呼應的是金融市場整合愈形劇烈的趨勢。從這兩個指導的原則可以清楚的看出，財政部與中央銀行對

於「合併監理」的看法等同於設立「一元化監理機關」，這幾乎定調了日後改革的發展方向及幅度，使其僅成為一個「組織的改革」，這部份我們將於後面有更詳細說明。第三個原則建議中央銀行應該讓檢查權回歸到財政部底下，專心執行貨幣政策，僅保留因貨幣政策而需的專案檢查權，且配套相對應的處分權給中央銀行；第四個原則希望透過各種措施的配合來確保監理體系能保持職權與預算的獨立。

在這幾個原則的指導下，改革方案建議新的金融監督管理制度，應該是在財政部成立「金融監督管理委員會」，合併對銀行（含票券、基層金融機構）、證券（含證券金融）、期貨及保險之監督、管理、檢查及處分。除此之外，另外在委員會下成立一個新的「金融檢查局」，專責前述各業之檢查事宜。整個組織架構圖如圖 5-1 所示。新設立的「金融監督管理委員會」在組織層級上是隸屬於財政部的二點五級行政機關，<sup>93</sup>設置委員若干人以定期召開委員會會議的方式運作。為了維持在金融事務仍能與中央銀行保持密切的橫向聯繫，因此其中一名委員須是中央銀行的代表，而金管會主委也是央行的當然理事。新設立一個委員會有兩個優點，其一，新設的委員會統合銀行、證券、保險業的運作，目的是為了使金融監理更有效率；其二，在新的組織架構下另設金融檢查局，一方面可收金融檢查事權合一之效，另一方面也可統合檢查單位對銀行、證券、保險的合併檢查，以因應有效監督金融集團的目標。

---

<sup>93</sup> 以組織層級的劃分來看，行政院是一級機關，財政部是二級機關，金融局、證期局及保險局等就是三級機關，則設立在中間的金融監督管理委員會可視為二點五級機關。

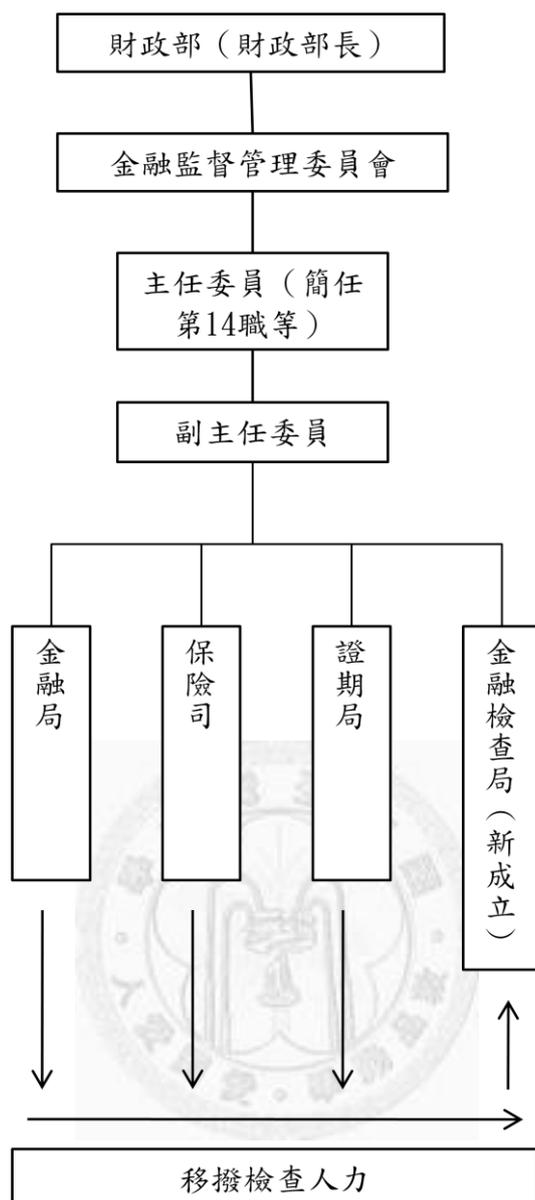


圖 5-1：第一版的金融監督管理委員會組織架構

資料來源：財政部、中央銀行(1997)

## 二、 行政院指導下的方案：兩級制的金融監督管理委員會

雖然財政部在確定要於部內設立金融監督管理委員會後便不斷和各部會磋商，希望將此案送交行政院院會討論，但整個方案在討論過程中引發眾多爭議，以致於一直無法通過行政院院會交付立法流程。主要的爭論點有幾個，首先是研考會對於組織的層級有疑慮，認為在行政院的組織架構中從來沒有出現過二點五級的機關，因無先例而不可行；再來是人事與預算獨立的問題，

由於財政部希望新設的金融監督管理委員會定位成公法人的性質，藉著放寬人事與預算的限制以期能更快速地回應市場，但卻遭人事行政局與其他部會質疑有規避監督的嫌疑，以致於皆持反對的立場（訪談記錄，G）。

最關鍵的問題核心、真正讓財政部與其他部會僵持不下的癥結點在於組織的層級太低。在方案的討論過程中，不管是行政院各部會或社會各界對金融監理一元化的方向均有共識，認為這是應該改革的趨勢，但對於金融監理委員會的組織架構仍存有歧見，不知其究竟應隸屬於行政院或財政部(經濟日報，1998)。從行政體制來看，的確沒有二點五級的組織架構，上段所述研考會的立場已經表明，但更重要的是，各界對將金融監理委員會設在財政部下能發揮多少作用均有質疑，當時在經濟日報的一篇社論清楚的表達了這個疑慮：

「金融監理委員會夾在財政部與金融、保險、證券管理單位之間，是提升效率，亦或疊床架屋？此外，對目前的證管會、金融局、保險司而言，反而由財政部的一級單位，又被降為金融監理委員會下的二級單位，這似乎與提升金融管理組織層級的預期背道而馳。因此，我們在支持金融監理一元化的構想之際，對於擬議中的金融監理委員會隸屬財政部的構想卻不能不有所保留。」(經濟日報，1997)。

不只是輿論的呼籲，一位參與決策的行政院官員也在接受採訪時指出，若金融監督管理委員會不拉高層級，作用不大，行政院雖然並沒有要削減財政部職權的意思，但幾經考量後沒辦法接受財政部的提案(魏牧民，1999)。不過，將金融權限從財政部手中拉出一事非同小可，基於此，最後是由當時的行政院長蕭萬長先生出面，透過李登輝總統執政三週年在行政院會的談話中確定金融監理的組織層級，他說：「為推動更廣泛的金融改革，行政院決定將成立金融監理委員會或總署，統合金融發展政策及監理事權，全面加速金融現代化的工程，以因應未來國際金融競爭趨勢(行政院，1999)。」這樣的宣示形同支持將金融監督管理委員會設於行政院下，也讓爭端告結。

財政部在行政院長的指示下，重新擬定了金融監理一元化的方案，新版本的方案將金融監督管理委員會放在行政院下方為行政機關，另外在委員會的下方再設一個金融總局為公法人。換言之，新方案和舊方案相比在整個設

計架構上並沒有太大的不同，本質上仍是模仿韓國兩級制的制度設計，只是將所有的機關都向上推了一個層級。蕭萬長院長原先希望能以此方案能在2000年1月1日前通過立法，但定調的方案還來不及經過行政院院會宣讀，台灣已經先歷經了歷史性的政黨輪替。

## 參、 組織而非制度層次的改革

從第一版乃至第二版的改革方案看來，當政務官僚決定以一元化監理機關作為改革內涵時，就奠定了此改革「重組織變革而輕制度內涵」的走向，並將「合併監理」直接等同於「設立一元化監理機關」。制度（institution）與組織（organization）的差別，按照 Douglas North 的說法，在於前者是遊戲的規則，規則（制度）會形塑玩家的行為模式；後者指的則是遊戲中的玩家，玩家的形態會依制度規則的形塑而來(North, 1990:3-5)。在金融監理的改革上，制度變革指涉的是改變監理主體與被監理主體互動所賴的規則；組織變革則是指改變在金融監理中監理主體與被監理主體是誰以及他們以何種樣貌呈現。

為何我會認為初始的改革奠定了日後「重組織輕制度」的方向，最主要的原因就是台灣的監理改革一直圍繞著「機關數目」打轉。針對監理模式的改革，我們可從兩個面向切入，以機關數目為軸線，可分為一元監理機制與多元監理機制；以業務內容為區隔，則可分為「機構別監理」與「功能別監理」。在實施金融監理改革之前，台灣的監理架構呈現「多元監理機關、機構別監理模式」的樣態，在設立金管會之後，新的監理架構呈現「一元監理機關、機構別監理模式」，顯而易見地，整個改革最大的成效是將監理機關從多元縮成一元，但沒有改變監理模式。從組織與制度變革的角度來說，機構數量的增減比較類似行為者的多寡，並沒有觸及制度層次（遊戲規則）的改變；業務內容的變更則明顯屬於制度變革，因為當監理模式從機構別轉向功能別後，日常的審慎監理機制（prudential supervision）與商業行為準則（business conduct）等規範都會因此受到修正，改變金融場域的互動模式。

因此，在台灣的改革圖像中，整個改革比較偏向組織而非制度的變革，符合財政部官僚描述的景況。

那麼是否在台灣的脈絡下改革的方向與幅度就一定是如此呢？我認為擴大變革的契機並不是沒有的，打從一開始台灣觀察到世界監理趨勢的走向以及英國率先發起的變革時，曾經就改革的面向與範疇進行全盤的討論。當時各種面向都有被提出來討論，其中就包括在業務內容上轉向功能別監理的可能性。本案的當時的承辦人就提到：

「那時候其實還出現另一個爭議就是打破四個局處要用功能別，那時候在我們那裡的時候就在討論，大家都認為業務功能別好，但是要設什麼？因為英國是這個樣子，什麼消費者保護局啦等等，但是那時候覺得變革太大，大家會搞不清楚，光是一個機關成立監督者跟被監督者就搞不清楚權利義務了，所以這個部分更複雜，而且業務越來越複雜，光是釐清業務內容各局就會出現很大的 trouble。所以那時候就說先不採行可能經過五年之後再說」（訪談記錄，G）。

由此可知，在實質上重新調整監理權限配置並不是沒有被搬上檯面討論，只是最後因變革會過大、過分複雜，以致於最後被排除在選項外。這一排除大幅降低了改革的實質內涵，而「功能別監理」的議題自那時未再有機會進入政治過程。隨著金管會設立後大小問題不斷，近幾年開始出現再次改革金管會的聲浪，要改的方向就是當初被丟在政治過程外的「功能別監理模式」。

除了一開始錯失掉設定改革幅度的良機外，財政部的自我理性當然也是解釋的因素之一。財政部在理性考量下，選擇的政策方向對後續發展產生了鎖定效果，使得改革沒有張力，而各種力量對此改革也因此沒有特別的堅持或反對。不過，雖然改革之初的幅度和方向都受到限制，並不代表改革過程中不能出現變動或轉折。只是可惜的是，一直到之後的立法過程中，都未曾出現大幅度修改改革方向的提案。關於這點，我們無法單單從財政部的理性來理解，而是制衡力量的缺乏所致。在改革過程中並沒有任何政黨或社會力跳出來要求另一種可能性，或是認為金融監理變革應該在機關組織層次之外，同時在業務內容上從機構別監理轉為功能別監理。台灣缺少足夠社會力或可相抗衡的政黨意識型態則和金融長久以來被把持在國家手中，社會力也都以

恩威侍從關係或統合主義被收編到國家底下有很大的關係，誠如 Paul Pierson 所言，「即使『目標』改變，但『脈絡』還原地踏步，使得改革並非真正的實質變革。」

處理完台灣金融監理變革「重組織輕制度」的特色後，我想進一步談在台灣的改革中，直接將「合併監理」等於是「一元化監理機關」的缺失。Basle 在 1997 公布的「有效銀行監理核心原則」中建議，在體會到金融集團的趨勢後，希望各國致力於採取「合併監理」（consolidated supervision）的方式來加強對金融集團的監理。不過，針對「合併監理」的概念，Basel 僅做出原則性建議，並未強加任何具體作法給各國政府，因其認為該採取何種監理模式應以各國特定的政經脈絡發展而定。換句話說，Basel 並不認為合併監理的概念僅能和特定的組織型態結合，從這個視角切入，則會發現「合併監理」和「一元化監理機關」之間並不存在內在因果關係，兩者甚至也不是彼此的充分或必要條件。合併監理是一個制度變革的概念，但一元化的監理方式卻只是組織層次的變革。

不過，在台灣的金融監理改革中，當決定從檢查層次躍升成整個監理層次的改革後，直接的作法卻是將「合併監理」等於「一元化監理機關」，換句話說，就是將兩者綁在一起強迫推銷：達成合併監理僅能透過設立一元化監理機關達成；設立一元化監理機關的目標就是要完成合併監理。這樣的連結反應出兩個意涵。其一，在明知設立一元化監理機關並不一定能達成合併監理的情況下還執意朝設立一元化機關的方向前進，呼應此政策背後帶有的政治邏輯（宣示要改革的決心）可能遠高於以效率為標準的經濟邏輯，而這個既定的方向也使得監理改革的範疇與幅度都過度僵化；其二，所謂金融監理必須隨著市場結構變遷而轉變的邏輯，指涉的應該是合併監理的概念，只是即便合併監理是必要的，但也不必然要透過一元化監理機關達成。一般來說，金融監理體系可以分成三個部分，分別是監理法規、監理模式與監理方

法。<sup>94</sup> Basle 在達成有效金融監理的原則中指出，讓金融市場可以穩定運作的核心關鍵在於，金融監理機關遵循明確的金融政策和法規；採行明快的監理模式與監理方法，使監理機關能快速地回應外在金融環境的變遷，以做出適切的調整(楊偉文，2007:註 1)。換言之，完整而有效的金融監理可能需要三個部分相互配合，只著重其中的一個部分有顧此失彼、見樹不見林的風險存在。換句話說，若僅著重在一元化監理機關的設立，也無法保證合併監理的出現。

IMF 早在 1999 年出版討論金融監理一元化相關議題的研究報告中就指出：「要改善金融監理，改善管制能力會遠比調整監理結構重要。但在結構上調整成一元化金融監理仍然可以在某些情況下幫助監理情況改善。一元化監理結構可以當成對市場結構調整的反應」(Abrams & Taylor, 1999:3)。IMF 的報告內容清楚地點出一元化的監理機關並不必然是有效、良善監理的必要條件，雖然其某個程度上有助於改善監理情況，但真正有效的監理有賴更全面的配套。台灣的改革起點並沒有錯，無奈，台灣體現監理一元化的方式雖然是以機構數目的多寡為開始，但卻也以其為結束，這是可惜的地方。

## 第二節 改革的接續與完成—民進黨時期的 金融監理改革

### 壹、 進入立法程序以前

民主進步黨在 2000 年 5 月 20 日正式執政，這是台灣第一次經歷政黨輪替，政黨輪替象徵新紀元的開始，各方對民主進步黨的價值理念與政策方向都賦予很高的期待。與國民黨的黨綱相比，一般認為民進黨的財經政策基本

---

<sup>94</sup> 監理法規指監理的具體規範；監理模式是監理的組織安排；監理方法則是達成政策目標的專業技術(Michael Taylor，轉引自楊偉文，2007:1,2009:162)。

主張以不干涉經濟、尊重市場的新古典主義為主臬，而在民進黨掌握國家機器後，也確實在第一任內閣的財經官員名單上表現其親近自由市場的理念，包括聘請傾向自由經濟思維的央行副總裁許嘉棟繼任財政部長、時任國政顧問團的裕隆集團董事長林信義擔任經濟部長、台大經濟系教授陳博志擔任經建會主委(呂秋遠，2000:19)。

民進黨的清新形象帶給社會各界眾多期待，認為新的政黨在監理政策上也許會有新表現。陳水扁總統在參選時提出的《總體經濟金融政策白皮書》中就有一個章節是以建立完善的金融監理制度為主軸，「落實金檢權責一元化，建立一個超然獨立的金融監理機構」便是其中的一個目標(陳水扁總統競選總部，2000)。社會對民進黨的期望很高，因此在陳水扁就職總統前就已有社論提出呼籲，希望新內閣成立之際可以重新並儘快地定案金融監理改革方案，一改蕭萬長內閣雖然許諾要在2000年1月1日要成立金融監理機構但卻跳票的事實。社論中提到，自從1996年4月行政院下達指示後已經過了整整四年年頭，金融監理機構的整合卻仍舊有聲無影，但在巴賽爾金融監督管理委員會的建議下，英國和日本皆已成立單一的金融監理機構，台灣也應加緊腳步想清楚該如何改善監理環境(經濟日報，2000a)。

金融監督管理委員會的法案因此在民進黨政府上台後重新被啟動。時任財政部長的許嘉棟一開始是循著財政部原先的構想，繼續推動兩級制的方案，上層是屬於行政機關的金融監理委員會，負責金融法規與政策；下層是特殊公法人的金融監理總署，負責金融檢查。上層受立法院監督、下層則可獨立行使職權以配合瞬息萬變的金融市場。許嘉棟當時在受訪時表示，讓金融總局脫離行政部門的用意，是希望其維持人事、預算權獨立，不受立法院監督，以建立超然地位，確保執行金檢時可擺脫不必要的困擾(聯合報，2000b)。不過，他也預留了制度設計的開放性，認為如果真有困難也可考慮仿照公平交易委員會的組織重新設計(經濟日報，2000a)，並不像邱正雄擔任部長時那麼堅持公法人的體制。

兩級制的方案重新推出後，馬上受到來自兩方面的杯葛。立法院首先跳出來開炮，質疑金檢不受立法院監督有違反三權分立原則之嫌(聯合報，2000b)，而這也是公法人體制一直以來受到的質疑；其二是陳水扁總統的金融政策白皮書中，清楚地針對金融監理建議「在行政院下設立金融監督管理委員會，賦予預算與人事任用自主權，唯仍需受立法院監督」(陳水扁總統競選總部，2000)，兩級制的設計有違當初的政策方向，因此也引起一陣討論。

經財政部長許嘉棟召集一級主管討論後，陳總統在白皮書中所提的「在行政院下設立金融監督管理委員會」成為改革的新共識。財政部遂重新擬定法案，將新的《行政院金融監督管理委員會組織法》草案函請行政院審查(監察院，2001)。新的方案採一級制，不再設金融總署的層級，而是直接在此機關內設置金檢局、金融局、證券期貨局及保險局等四局。內部組織架構採委員會制，以合議及任期保障的設計使委員在行使職權時更具獨立性。除此之外，為使預算較具彈性，預算來源將成立特種基金支應，基金初次由政府編列預算成立，未來則向業者收費，達到預算自給自足的目標。在人員晉用方面，多數人員仍維持現有公務員身份，但為了維持彈性，將提高金融監理委員會的非公務員員額比率，由現行的 5% 上升到 15%。民進黨政府對金融監理的構想原則是希望此委員會「在受到立法院監督的條件上享有一定程度預算和人事的自主權」，因此以委員制、預算自主、人事鬆綁的方式來達成這個目標(經濟日報，2000c；聯合報，2000a)。有關這個版本與其他版本的差異，可參閱本節最後的表 5-1。

新版的金融監督管理委員會法案在送入行政院後又經歷了多項波折才順利送至立法院，大致可以疏理成三個面向，分別是組織層級、組織性質以及組織的內部組成方式。其中，又以金管會的組織性質為何受到最多討論，不僅是在法案定案之前，一直到法案通過後，很多的爭議也因為組織性質定位不明而生。很明顯地，這些爭議點都與組織本身的樣態有關，與金融監理的實際業務並沒有太大的關聯性，前財政部官員就說整個改革過程爭議最大的

就是委員怎麼產生，其他的都不算爭議（訪談記錄，I），而當爭議點落在委員的產生方式時，恰恰反應出政治勢力對監理制度改革的不在意。

## 貳、 進入立法程序以後

### 一、 《金融控股公司法》 + 《金融監督管理委員會組織法》

《行政院金融監督管理委員會組織法》草案在進入立法程序後，原先是希望和《金融控股公司法》一起搭配通過。《金融控股公司法》是為了因應美國在 1999 年通過「金融服務業現代化法案」後所生的法案，由於《金融服務業現代化法案》明文開放金融機構可以「跨業經營」，此一解放勢必帶起全世界金融集團設立的風潮，因此台灣的《金融控股公司法》便以「股權集中化、組織大型化、經營多角化、監理透明化」為目標(立法院公報，2001d)，希望通過立法降低金融活動的限制，藉由金融產業跨業經營達成規模經濟，來迎戰全球化下各國金融機構的競爭。但如第三章第二節所述，從官僚的角度來看，《金融控股公司法》與其說是為了開放金融集團設立的法源，倒不如說是將已經存在於台灣的金融集團予以法制化。換言之，《金融控股公司法》讓國家更能掌握金融市場動態。

行政院想將《金融控股公司法》與《行政院金融監督管理委員會組織法》兩法案一起通過的邏輯並不難理解，畢竟金融監理變革的動機之一本來就是配合金融市場走向「百貨化」經營而來，而這也是 Basel 致力推廣各國進行合併監理的主要理由。不過，這兩個法案雖然幾乎在相同時間推出，<sup>95</sup>卻受到截然不同的待遇。《金融控股公司法》很快速地在幾個月內完成委員會審查，並且在三個月內就包裹在「金融六法」內於臨時會中通過，但《行政院金融監督管理委員會組織法》的經歷卻一波三折，先是在法案一讀時就兩次被退回程序委員會重新提案，<sup>96</sup>等到進入委員會審查階段，又不斷被質疑是否有與

<sup>95</sup> 「金融控股公司法」是在 2001 年 3 月 21 日通過行政院院會；「行政院金融監督管理委員會」是在下一次的行政院院會，也就是 3 月 28 日，被送出行政院。

<sup>96</sup> 分別是 2001 年 5 月 1 號立法院第四屆第五會期第十一次會議，以及 5 月 11 號立法院第四屆第五會期第十三次會議。由於當時行政院未向立法院報告即動支地方政府補助款，因此引發

「金融控股公司法」一起通過的必要性，以致法案根本還來不及進行實質審查，當屆會期就已結束。

對照此兩法在同一個會期中所受到的待遇，可以發現立法院對於《金融控股公司法》的共識性很高，在委員會的審查過程中，雖然偶有爭議，但爭議的焦點大多非針對《金融控股公司法》本身，而是懷疑若僅僅通過《金融控股公司法》是否有促成金融界「酷斯拉」的問題，從而爭論是否應該堅持讓《金融控股公司法》與《行政院金融監督管理委員會組織法》一起通過，讓金融控股公司能得到適當的監督。<sup>97</sup>《金融控股公司法》能較快達成共識是因其僅是業務上的改革，由於不若《行政院金融監督管理委員會組織法》涉及行政機關權力的重分配，因此在阻力上來的相對單純（訪談記錄，I）。不過，由於《金融控股公司法》審查完畢時《行政院金融監督管理委員會組織法》還未進到委員會審查，因此財政委員會最後是以希望能在二讀前與《行政院金融監督管理委員會組織法草案》一起併案審查作為附帶決議，讓《金融控股公司法》通過委員會審查。

除了財政委員會的委員外，社會各界的看法也是傾向兩法能一起通過，經濟日報的社論在當時就提出呼籲，認為兩法應一起通過才有助於金融市場的健全發展：

與金融控股公司法同樣重要的，應是金融監理委員會組織的確立及運作...如僅通過金融控股公司法而未完成金融監理委員會組織建制...金融控股公司或將在欠缺適當監理的情況形成金融怪獸，進而不利金融市場安定及健全發展。從金融改革及重建的角度看，成立金融控股公司對金融業的業務擴展是一大開放，亦必須同時在政府金融監理及服務相對進行整合性或一元化之調整，方足以發揮「可放可收」政策功效(經濟日報，2001b)。

---

朝野對峙，使得那兩次的院會立法院杯葛所有一讀的法案，其中就包括「行政院金融監督管理委員會組織法」(聯合報，2001b, 2001c)。

<sup>97</sup> 2001年5月7日財政部第一次審查「金融控股公司法」時，無黨籍立委簡錫堃就提出應該讓此法包含「行政院金融監督管理委員會組織法」一起通過，否則單靠「金融控股公司法」，很難防止弊端發生。隨後各委員的發言中，也都認為「監理透明化」的目標需要透過金融監督管理委員會來達成。當天的審查結論之一即是希望能和法制委員會一起聯席審查兩法（「行政院金融監督管理委員會組織法」由於是組織法，因此隸屬於法制委員會審查）(立法院公報，2001a)。

輿論大抵是認為去管制之後應該要配套適當的再管制措施，如此才能維持金融市場穩定。不過，輿論與財政委員會共同的期待並沒有被實現，雖然當屆會期結束時立法院有加開臨時會追加審查財經法案，但《行政院金融監督管理委員會組織法》卻「意外地」沒有被列入臨時會待協商的法案中，以致於兩法一起通過的願望破局。2001 年的臨時會中僅先通過《金融控股公司法》，《行政院金融監督管理委員會組織法》又額外拖上兩年後才在 2003 年通過，有趣的是，此法最後竟然還是以臨時會優先法案的方式通過，與兩年前的光景形成諷刺性對比。

財政部的立場當然是金融監理法案無法通過的重要關鍵。在整個會期中，財政部的基本立場是不積極反對，但也消極推動，最主要的原因是時任財政部長的顏慶章並不支持行政院所推出的法案，他反對將金融監理的主管單位移出財政部。由於財政部長從許嘉棟移轉到顏慶章時，行政院內的政務委員已經完成金融監理草案的審查，流程僅剩呈報例行院會然後送至立法院審議，因此程序上已無翻案的空間。不過，顏慶章當時非常堅持不應該將金融監理的組織移出財政部，他重新請財政部作一份跨國的報告，比較不同國家金融監理單位與財政部之間的關係，用以支持金融監理單位應該放在財政部下的論點，最後甚至在行政院會中另外提案，除了原先送審通過的草案外，另外提出一個修正版本（可參見表 5-1），以兩案並陳的方式來表達希望將監理單位放回財政部的立場（訪談記錄，I）。修正版本因為沒經過任何審查程序，想當然爾當然無法通過行政院院會，但由此可以看出顏慶章堅決反對的立場，而這也影響到立法過程中財政部對此法案的態度。

顏慶章部長的立場就跟國民黨時邱正雄作財政部部長時的立場一樣，希望讓財政部持續掌握金融監理的實權，但究竟這是出於專業立場的考量還是政治權力的掌握，我們不得而知。我們只知道顏慶章所代表的財政部的確針對行政院推出的版本大力反彈，以致於雖然行政院將《行政院金融監督管理委員會》列為優先法案，院長張俊雄也親自拜會立法院尋求支持，財政部還是在公開與私下場合都表達對此法案的不支持。在公開接受訪問時，財政部

表明對兩法案的立場是「可以『同時推動』，但不一定非要『一起通過』」；私底則傳出顏慶章暗中拉攏在野黨立委來杯葛《行政院金融監督管理委員會組織法》的通過(聯合報，2001f)，<sup>98</sup>最後甚至還找上總統，行政院和財政部各自向總統呈報立場，由總統決定因尚有爭議所以此案暫緩推動(聯合報，2001h)。

不過仍有少數立委不顧財政部的阻撓，堅持主張兩法應該一起通過，才能有效監理越來越開放的市場。他們先是在法案審查的過程中極力主張併案審查，後來確定監理法案已經無法和金控法案一起排入臨時會通過後，這些立委又轉而運作希望加速《行政院金融監督管理委員會組織法》通過。為了這個目標，新黨的賴士葆委員以及親民黨的周錫瑋委員在多次朝野協商《金融控股公司法》時堅持此法的通過應該有附加規定，規範必須在一定的期限內通過《行政院金融監督管理委員會組織法》，否則兩黨便會逐條杯葛《金融控股公司法》(經濟日報，2001d；聯合報，2001e, 2001g)。在少數立委的堅持下，《金融控股公司法》最後是帶著日出條款通過，附加條款中規定《行政院金融監督管理委員會組織法》是下一會期「最優先處理法案」，且最遲必須在11月1日《金融控股公司法》生效前完成立法(立法院公報，2001e:430)。只是，少數立委的堅持在整個結構中無法起根本的撼動作用，《金融控股公司法》的通過雖然配合著日出條款，但日出條款終究沒有被完成。新會期一開始後，委員會的確先審查「行政院金融監督管理委員會組織法」，新黨立委賴士葆也在10月30日時完成朝野協商讓各黨代表簽字，但卻在送到各黨團黨鞭時碰了釘子，使草案無法排上議程，於是，《金融控股公司法》單獨實施，而《行政院金融監督管理委員會組織法》卻因立法委員改選，在屆期不連續的規定下被退回行政院，所有審查進度歸零，一切重新來過。

---

<sup>98</sup>立法委員王雪峯在委員會審查時就提到：「剛才，本席聽聞某些執政黨同仁表示，財政部在私底下透過電話的運作，他們不希望本法在今日會議中通過審查……方才會議進行之際，某位委員正好接到財政部官員來電進行私下的運作……」(立法院公報，2001a:249-250)

在這裡做一個反事實的推論，那就是假如兩法真的一起通過了，整個金融監理環境真的會變得比較好，金融控股公司真的因此更能被監理嗎？在這裡我的看法傾向悲觀，其一，如果按照整個改革方向看來，僅是組織層次的變革並無法真正改善監理環境；其二，從金管會真正設立之後的發展來看，內部組織仍依業別設立監理部門，金融控股公司的監理由銀行局第六組管轄，雖然銀行局針對金控公司合併監理及緊急處分的議題有權涉入證期局及保險司的管轄範疇，但大體而言，還是以機構別的監理模式為主，像衍生性金融商品的規範就還是由各局處分別訂定管理規範(楊偉文，2007:122)。若反事實的推論得以成立，則少數立委積極爭取兩法掛勾的成效勢必會比原先預期的低，不過，儘管從事後觀察通過之後不見得會有多大改變，但不代表不應該支持兩法掛勾，因為至少在概念上這是對的、值得推行的方向，而少數立委也是因為體察到這個必要的趨勢，因此支持兩法掛勾。問題出在更根本的結構，從僅有零星立委積極推動金監和金控合併通過可知，金融監理法案面臨最大的問題是沒有一股真正強大的推力驅動這個改革前進。這個推力可能來自社會團體的要求、選民的要求或利益團體的要求。外在壓力的不足使得政黨無需施壓或課責，整個法案因此在方向上以及推動上都顯得可有可無。

政黨的主張在金融監理的法案中是模糊的，雖然兩個政黨都口口聲聲的說要讓兩法在同一個會期一起通過，但卻沒展現在行動上。這與台灣主要的兩個政黨分歧點並不落在財經政策有關，國民黨與民進黨長期以來是以統獨和族群認同為動員群眾的方式，在財經政策上並沒有太大的落差。從幾個證據可以證明，兩個政黨其實都比較重視《金融控股公司法》而不在意《行政院金融監督管理委員會組織法》。首先，在議事過程中，在法案一讀的程序時，兩個法案其實都因受到朝野對立的影響而被杯葛，但《金融控股公司法》卻在新黨的復議下將法案從程序委員會中救回來，順利地送進委員會併案審查，僅留下《行政院金融監督管理委員會組織法》從一讀會重新開始。<sup>99</sup>兩個

---

<sup>99</sup> 2001年5月初，由於地方補助款事宜立法院與行政院陷入僵局，連續幾次的院會形同空轉，因為立法院杯葛所有一讀會的法案，而法案一旦無法通過一讀會就要回到程序委員會重新提出。「行政院金融監督管理委員會」剛好在那時送立法院審議，因此被杯葛了兩次才真正進入委員會審查。行政院所提的「金融控股公司法草案」早在2001年四月就已通過一讀會交付委員會，

法案同時受到杯葛但卻獲政黨不相同的待遇，其實顯現了政黨對法案的偏好順序。再來，《金融控股公司法》是在立法院臨時會中通過的，立法院從遷臺後至今只召開過 10 次臨時會，而 2001 年第四屆第五會期的臨時會是立法院創設以來第一次因財經法案而召開，且是由總統咨請召開，足見當時政府對推動金融改革的重視。不過，這個改革卻是有偏差的，由於不管審查到哪個階段的法案，只要透過政黨協商同意都可以放入臨時會的討論事項，但最後列出來的「金融六法」中並不見《行政院金融監督管理委員會》組織法的身影。<sup>100</sup>既然是臨時會，其實若政黨願意，可以依政黨意願變成「金融七法」，從只有六法而沒有七法的結果可以推斷，國民黨及民進黨並不真心在意金融監督推動的時機，當時的輿論便直言優先送審的金融監理法案最後卻被剔除於臨時會的優先法案中，見微知著，顯見政府對金融改革缺乏全面性的視野與魄力(經濟日報，2001a；聯合報，2001d)。

## 二、《金融監督管理委員會組織法》

2001 年 11 月《金融控股公司法》實行後，獨留《行政院金融監督管理委員會組織法》草案繼續在立法程序中掙扎。日出條款雖然沒有如期落實讓金融監督管理委員會在 11 月以前成立，不過 10 月間立法院聯席會議的審查結果，已經讓 19 條條文中的 12 條通過審查，僅剩 7 條保留送院會進行朝野協商。這 7 條條文的爭議點大致落在「內部組織架構」，說穿了就是各黨對委員的產生方式與組成有意見。

在內部委員產生方式與組成的爭議上，大致分成三個版本。第一個是行政院版本的提案，委員由行政院院長提名，總統任命。第二個是國民黨黨團的版本，認為委員應該由行政院院長提名，立法院行使同意權，九個委員中

---

因此沒受到波及，但 5 月時新黨的賴士葆委員提出「金融控股公司法草案修正案」，希望和行政院版本一起併案審查，這個版本就剛好趕上朝野對立，因此也被退回程序委員會，但後來是新黨黨團提復議案，才讓此草案免於退回程序委員會的命運。

<sup>100</sup> 金融六法分別是「存款保險條例第十七條之一修正草案」、「營業稅法部分條文修正草案」、「金融重建基金設置及管理條例」、「金融控股公司法草案」、「保險法部分條文修正草案」、「票券金融管理法草案」等六項法案。

有五個官員，其餘四個為學者專家，由立委選舉前四名政黨推薦。另外，原先未表態的親民黨在協商時提出第三種版本，要求九位委員中，政府代表不得超過三名，其餘則全由政黨推薦，同一黨籍委員人數不得超過五位(經濟日報，2002)。這三個版本的爭議反應的並非專業考量，而是政治影響力的高低，由於金融主管機關掌管的權力版圖相當大，各黨無不卯足全力希望握有監理委員的產生方式的權力。

2001 年底的國會選舉讓民進黨一舉成為立法院最大黨後，藍（國民黨、親民黨）綠（民進黨、台聯）對峙的板塊於焉成形，很多政策問題因此變成政治問題。這個變化更加深了金融監理委員產生方式的政治性，因爭議不休的委員產生方式因為民進黨政治實力的改變又有了往後拖的動機，經過朝野三度協商仍無法闖過第四屆議案的大門後，當時便傳出總統府對在野黨的要求很感冒，對在野黨堅持委員應以政黨比例方式產生、甚至金監委員任命須經立法院同意，總統府不願讓步，因此指示留待下一屆會期再重新審議(聯合報，2002)。朝野的刻意忽視使「行政院金融監督管理委員會組織法」最後仍無法在第四屆會期完成，且因屆期不連續而使所有努力功虧一簣，第五個會期必須自一讀會重新開始。

爭議並沒有因為第五屆會期開議而消失，新的草案重新於 2002 年 5 月 17 日送立法院審議，並於 5 月 24 日交付法制及財政委員會聯席審查，但由於朝野對該如何產生委員的共識仍然不高，加上此時藍綠板塊已互不相讓，故遲遲未能納入委員會審查，一直到沈富雄委員擔任法制委員會的召集委員時，才在 11 月 21 日第一次召開委員會審查，這中間已經又相隔半年。11 月 23 日發生了「一二三與農共生」的大遊行，農民因為農會信用部實施分級管理一事跳出來抗議，意外地將農業金融該如何監理的問題扯出來。<sup>101</sup>隨後的兩次實質審查，農業金融的主管機關是否應該是金融監督管理委員會以及農業金融該如何監理都成為關注的焦點，以致實質審查的速度很慢；加上分

---

<sup>101</sup> 由於基層金融體系一直有逾放比過高的問題，2002 年 8 月財政部逕行發文給基層農漁會，宣布將對農漁會信用部展開分級管理，按照逾放比的程度訂定懲處標準，像是禁止設立分行或限制放款業務。

級管理制度一直被視為是民進黨要拔樁國民黨地方派系的手段(林御翔，2005:114)，因此朝野的攻防大多也都趨於政爭而非專業的建議。《行政院金融監督管理委員會組織法》因此持續在委員會中擱著，但並沒有任何實質發展，爭議還是存在，但卻與政策理念沒有太多關係。一直到2003年6月，民進黨黨團再度要求加開臨時會，這次同樣是以財經六法的名義希望召開臨時會，<sup>102</sup>便將此法案從委員會中抽出，最後才順利地在2003年7月10日的臨時會中通過。在組織設計上，最後決定朝野同意採用行政院的版本，即行政院提名、總統同意的方案，而委員同一政黨者不得超過三分之一，以維持委員會的獨立性，圖5-2是金管會通過後的組織架構。

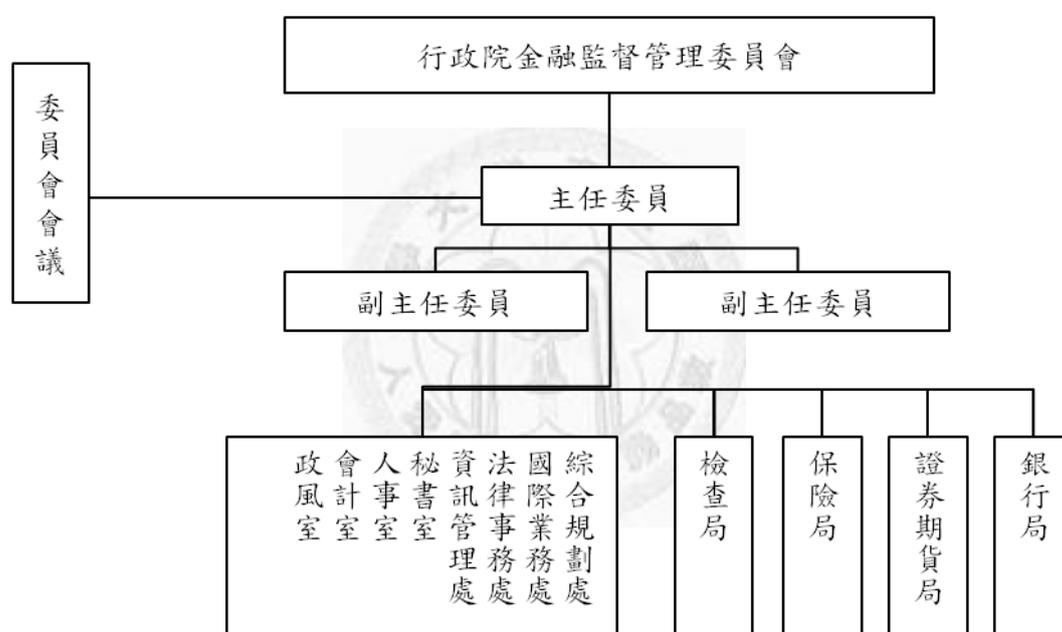


圖 5-2：台灣金融監督管理委員會組織架構

資料來源：行政院金融監督管理委員會網站。

<sup>102</sup> 民進黨團一開始提出的財經六法為「不動產證券化條例草案」、「自由貿易港區設置管理條例草案」、「農業金融法草案」、「行政院金融監督管理委員會組織法草案」、「行政院金融重建基金設置及管理條例部分條文修正草案暨加值型及非加值型營業稅法部分條文修正草案」、「台灣地區與大陸地區人民關係條例修正案草案」。

一個有趣的對比是，2001年6月立法院第一次因為財經法案召開臨時會時，《行政院金融監督管理委員會組織法》並沒有被排入臨時會的議案，當時立法院的說詞是，這項法案尚有爭議，無法從委員會抽出逕付二讀，因此決定先擱置，沒有排到臨時會優先通過的事項中(聯合報，2001a)。兩年之後的2003年7月，立法院再度因為審查財經法案召開臨時會之時，《行政院金融監督管理委員會組織法》仍舊躺在委員會的審查程序中，因為朝野政爭不休該如何產生監理委員而卡著。兩次情景其實有很高的相似性，但不同的是這次法案從委員會中被抽出來，並在臨時會中通過。

在爭議其實並沒有被解決的情況下，究其最後通過的原因為何是個有意思的問題。一個很有可能但無法完全證實的推論是，2004年3月即將舉行的總統大選促成了此法通過的政治動力。對民進黨來說，《行政院金融監督管理委員會組織法》是第一次選舉時重要的政策支票之一，加上成立新的機關會是明顯且具體的政績，若能順利兌現當然有助於隔年的選舉。對國民黨來說，這當然是不樂見之事，而且為了掌握監理委員產生的權力，在野的國民黨一直以來主張以政黨比例代表制的方式來產生委員。不過，2003年7月時，總統選舉的造勢已經開始，當時國民黨的連戰與宋楚瑜大幅領先現任的陳水扁與呂秀蓮，國民黨的盤算是若他們同意民進黨行政院提名總統任命的這個方案，待隔年國民黨選上總統後便能順利掌握金融的權力。基於此，國民黨突然間也有了通過此法案的誘因，且是傾向委員由行政院提名、總統任命的方式通過，兩黨各自盤算的政治籌碼在這個時機點恰好達成一樣的共識，替《行政院金融監督管理委員會組織法》創造通過的契機，才使得此法能順利地在臨時會中通過。表 5-1 列出金融監理機關一元化的各個版本比較表，對照參考可以更清楚更版本的差異。

表 5-1：歷次金融監理機關一元化版本比較表

歷次金融監理機關一元化版本比較表					
法案重點項目	邱部長時期部內草擬版本	邱部長時期報院版本	許部長時期報院版本（行政院審議通過）	顏部長時期在財經小組提出報告之修正版本（未獲行政院討論）	立院協商後版本
組織型態	財政部下設金融監督管理委員會，屬 2.5 級行政機關。	行政院金融監督管理委員會（上層）為行政機關，金融總局（下層）為公法人。	行政院金融監督管理委員會為行政機關	行政院金融監督管理委員會為公法人，受財政部監督。	行政院金融監督管理委員會為行政機關
組織彈性	委員會所屬機關之組織編制，以組織規程定之，以維組織調整之彈性。	金融總局因係公法人，組織得因應監理需要進行調整。	委員會所屬機關之組織編制，以組織規程定之，以維組織調整之彈性。	委員會因係公法人，組織得因應監理需要進行調整。	委員會所屬機關之組織編制，初期得以暫行組織規程定之，二年內以法律定之。
委員產生方式	委員會委員若干人，由財政部長提名、行政院長派任。其中一人必須由中央銀行派代表兼任。	委員會置委員九人，其中二人由財政部次長及中央銀行副總裁兼任。	委員會置委員九人，其中二人由財政部次長及中央銀行副總裁兼任。	委員會置委員九人，其中二人由財政部次長及中央銀行副總裁兼任。	甲案（國民黨版）乙案（行政院版）及丙案（親民黨版）三案併送立法院長行行協商
經費來源	委員會的部份，擬向業者收費設立基金，作為金融管理之預算來源。財政部整體仍由政府編列預算支應。	委員會：政府預算。 金融總局：向業者收費。	特定支出向業者收費設立之基金（政府撥充二十億元）支應，餘仍由政府編列預算支應。	由向業者收費設立之基金（政府撥充二十億元）支應	特定支出項目以向業者收費設立之基金支應，餘仍由政府編列預算支應。
移撥人員權益	各金檢單位待遇有別，因此需要人事、主計單位配合，方能完成統合各單位金檢人力之目標。	移撥至金融總局者辦理年資結算。	移撥人員改任換敘及退撫等權益保障事項，另以辦法定之。	移撥至委員會辦理年資結算。	轉任人員比照改任換敘及退撫事項，另以法律定之。
員額	尚未明文規定	金融總局因係公法人，未明文規定員額。	900 人至 1200 人	委員會因係公法人，未明文規定員額	本會：78 人至 100 人 本會所屬機關：900 人
調查權	無調查權	無調查權	有調查權	有調查權	有調查權

註：邱部長部任內的方案，由於還不是報院的版本，因此規範上還沒有那麼精確

資料來源：作者根據李紀珠(2003)再行增減整理而成。

### 第三節 改革的結果—金融監理的變與不變

要檢視改革成效的方式之一，是將改革的結果與當初的政策說帖做比較。原先的改革目標之一，是改革金融檢查權分散、檢查權與處分權分離的缺失，也就是希望達到金融檢查一元化。從金管會的架構看來，金融檢查局的設立確改善檢查權原先散在三個單位的情況，處分權與檢查權也同時都歸於同一個單位底下。不過，達到這個成效並不代表檢查的總體成效就會提升。由於檢查人員整合的方式不夠周全，以致於檢查人力的素質不增反減，且檢查人員原先隸屬於不同的機關，合併至新機關後反而產生組織文化互不相容的反效果（訪談記錄，H）。這背後反應的是國家對金融監理仍舊沒有他所宣稱的重視。在第四章我們曾經提到國家對金融監理的不重視可以體現在幾個面向，其中一個面向就是我國金融監理人員的匱乏，以實際數據來看，在成立金管會後，雖然實際的編制人員有 1056 人，但截至 2007 年中時，實際的員額為 819 人(楊偉文，2009:226)。顯而易見地，雖然政府口口聲聲說要改善金融監理的品質，特別是改善長期以來讓人詬病的金融檢查，但即便成立了一個新機關，在相同的統治邏輯下，金融檢查並沒有長足的進步。

再來，在金融監理層次的改革上，原先預計要達成的是「合併監理」的目標，從改革的結果看來，我們的確出現了一個樣貌上類似合併監理的單一組織，不過若我們更仔細地檢視這個組織內部的組成，就會發現金融監理並沒有實質上的改變。如第四章所述，「合併監理」與「一元化監理機關」之間並沒有必然的因果關係，雖然政府成立了金融監督管理委員會，但在組織設計上，仍採「機構別」分工監管，亦即內部仍分為銀行局、證期局及保險局，而非「功能性」的監理，是否有能力監管已跨銀行、證券及保險經營的業者，其實備受質疑(李紀珠，2007)。從圖 5-3 與圖 5-4 的比較可以更清楚地看出改革前後究竟變了些什麼，從圖中可以發現最大的變化是原先由財政部所轄的各個機關轉由金融監督管理委員會管轄，但旗下的三個單位在改革後仍是原先的三個單位，呈

現出我國金融監理還是「機構別」的監理模式，所謂的合併監理，就只是頂頭上有頭一個主管單位而已。

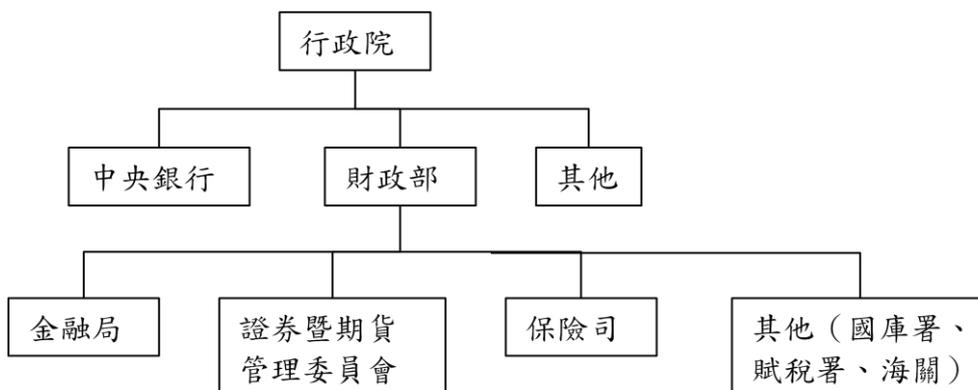


圖 5-3：成立金融監督管理委員會前的監理型態

資料來源：作者自繪。

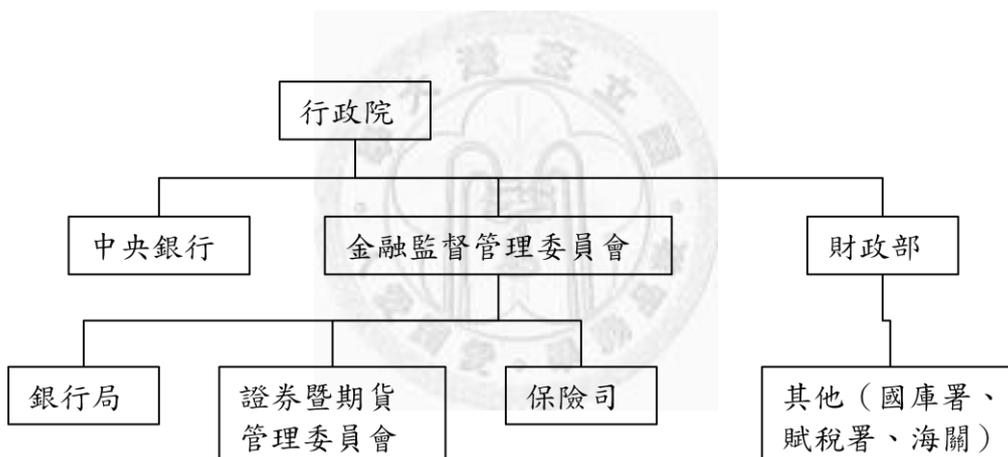


圖 5-4：成立金融監督管理委員會後的監理型態

資料來源：作者自繪。

最後，Basel 在達成有效金融監理的原則中曾經指出，有效的金融監理需要監理法規、監理模式與監理方法這三者的相互配合。在台灣的監理改革圖像中，除了監理模式以外並未在法規上做相應的調整，由於法律才是真正規範交易行為的準則，因此徒有單一監理組織並沒有太大的用處，必須與監理法規相配合，監理的體制才有更動的可能。像英國在 1997 年設立金融服務管理局之後，馬上就在 2000 年通過《金融服務與市場法》，讓各金融業法能進一步調和，來完成金融監理法規的一元化，讓「合併監理」真正落實。反觀台灣，雖然不斷提倡

要設立一部像英國一樣的《金融服務法》，惟至目前為止仍分別以為銀行法、證券法及保險法為適法基準，並未整合出《金融服務法》，不但使不同金融業者常面臨不公平之競爭環境，主管機關的綜合監理能力也令人質疑。

## 本章小節

本章實際檢視了《行政院金融監督管理委員會組織法》的立法過程，從改革的第一個版本一路交代到立法完成，詳細描述改革的政治過程，是為了呈現改革層次的扁平化與方向的單一化，而這無非是因為政治動能缺乏的緣故。主導政策擬定的財政部官僚依循著過去對金融市場的想像，認為國家始終掌握較高的權力，金融市場既然還在掌握之下自然沒有迫切需要監理改革。基於此，財政部官僚基於本位主義將監理改革設計成一個組織層次的改革。改革的層次自此沒有再被更動過，這與政黨對此法案沒有抱持積極態度以及社會上不存在制衡力量大有關係，沒有政治勢力的壓力使得金融監理改革的各個方案就是組織層次的上下跳動，且改革過程中的最大爭議點甚至與監理的實際業務沒有相關，而是組織內部的委員該如何產生，因為兩個政黨皆想握有影響金融大權的位置。《行政院金融監督管理委員會組織法》最後是在以選舉為考量的政治算記下於立法院臨時會內通過，政治動能仍是促成改革通過的重要原因，只是這個動能並非來自於對改革內容的重視，而是選舉的算計，這恰恰凸顯出在整個政策過程中政治動能的缺乏。按照這個邏輯做個反事實的推論，如果 2004 年沒有選舉，那《行政院金融監督管理委員會組織法》可能還被卡在立法過程中。



## 第六章 結論

2008年09月15日，世界四大投資銀行雷曼兄弟無預警地倒閉，激起被喻為是1929年經濟大恐慌以來最重大的金融危機。蔓延至全世界的金融危機讓各國重新重視金融監理的議題，美國更是宣稱要大刀闊斧改革自家的金融監理體系(但截至本研究結束前，這個改革的力道與幅度已在各方反彈之下減弱許多)。原因無他，因為金融是全球化程度最甚的場域，當跨國界的金融活動快速增長，以致全球性金融危機頻傳時，各國對金融監理體系的重視自然也日益上升。金融監理體系反應的是國家對金融的管制政策，不過隨著跨國界金融交易量上升，金融監理規範在某個程度上已不能僅依著國界劃分，需要有全球層次的規範存在，各國金融產業才能被有效監理。基於此，研究金融監理體系其實是探究全球化與國家互動很好的主題，且一個國家的金融監理規範究竟是受國內或國際因素影響較大也是個值得探究的問題。

回到本研究最初的問題意識，就是希望探究台灣的金融監理規範如何在全球層次與國家層次的互動過程中出現。更精確地來說，就是台灣金融市場的再管制措施是為何開始、如何進行以及改革了什麼。由於台灣監理的再管制措施具體體現在《行政院金融監督管理委員會組織法》上，因此本研究聚焦的依變項便是此法案從草案開始到組織設立完成的過程。在經過了前面五章的論述後，我對此研究問題的答案可概述如下。基本上，我認為金融全球化的壓力與國家本身的自主性同時對台灣金融監理規範的樣貌發生影響力。在台灣的故事中，金融監理層次的改革之所以被啟動，就是受到金融全球化壓力的影響，不過這個壓力並非由外而內輸進台灣，而是國家主觀理解到全球化對台灣可能帶來的衝擊，因此先發制人地進行改革，以宣示台灣要加入國際金融社群的決心。金融監理的改革就是在這個「宣示」的邏輯下被搬到政治議程中，也是在同樣的邏輯下，改革的方向以學習其他OECD國家以「監理組織一元化」為目標。

不過，雖然監理改革是由國家的政治菁英有意識的發起，但改革從草案到最終自立法院三讀通過，實際的執行者都是國家官僚（以財政部官僚為主）。國家層次的影響力因此在這個部分發揮直接的作用，而影響力的來源主要是「權力關係」的路徑依賴。由於台灣的金融產業長期受國家掌控，國家與市場一直呈現前者支配後者的關係，初始的權力關係形成後，在邊際報酬遞增的邏輯下，國家大於市場的權力關係形成路徑依賴，即便金融自由化後這樣的關係也沒有產生結構性的改變；相反地，金融自由化其實也是在國家大於市場的背景上開放的。對國家官僚來說，由於金融市場從未失控，自然不需要特別改革監理體系來增進監理效率，這使得國家官僚在面對監理改革時的態度顯得不疾不徐，與同期的其他法案相較，《行政院金融監督管理委員會組織法》也不特別具有優先性。

國家始終大於市場的權力關係使得金融監理改革自始至終都缺乏必要的政治動能。除了官僚無所謂的態度是導致改革拖八年的主要因素，社會在此權力關係下也並不存在集體的力量來監督國家的改革方向，加上台灣兩大主要政黨的意識型態分野也不落在對財經議題的態度上，因此改革的過程就一拖再拖。最後是兩個政黨在算計 2004 年即將來臨的總統大選後，兩黨各自盤算通過《行政院金融監督管理委員會組織法》可能帶來的利益，因此才達成共識在 2003 年通過此法。換句話說，促使改革通過最後的政治動能來自對選舉的算計。

以上是我對本研究問題意識粗略的答案，在結論的後續部分我想更進一步從三個層次來切入這個問題，以期能從各個面向關照本研究背後的意涵與啟發，這三個層次分別是從：金融政策如何在全球化與國家互動中出現、《行政院金融監督管理委員會組織法》政治過程的政策意涵、以及《行政院金融監督管理委員會組織法》帶來的理論意涵。

## 第一節 國家與全球化：交互作用下的金融政策

自從全球化現象興起後，一個方興未艾的研究主題是去探究全球化如何影響國家，研究者或論證全球化如何消弭國家疆界，或檢證全球化如何致使各國政策產生趨同性，不論何種切入途徑，目的都企圖闡述傳統國家理論談的國家能力與國家自主性如何在全球化壓境下受到挑戰。受到全球化論者論述的挑戰，傳統國家論者回應的方式無非是透過實際證據去反證全球化論者口中的「大同世界」並未出現。原則上來說，國家論者都傾向認為國家在全球化底下仍舊能保有國家能力與自主性，也許國家能力與自主性的內涵有所轉變，但那只是呈現的方式有所轉化，並不代表國家已無法對國內政策產生影響力。

本研究以台灣金融政策的經驗去對照目前既有的兩種文獻後發現，全球化本身是一個空洞的詞彙，其對一個國家的壓力必須透過具體的機制才能成立，否則僅是漫天摸不著邊際的夸夸之言。以台灣的經驗看來，全球化與其是個壓力，倒不如說是個有效的政策變遷動力。在金融全球化的時代，國際間的競爭來的比以前高很多，雖然有些文獻認為金融市場的結構性變遷無可避免地會透過全球化去限縮國家制定政策的能力，但從台灣自 1990 年金融自由化的歷程看來，全球化從來就沒有「直接」變成壓力影響到政策制定；相反地，台灣的政治菁英與國家官僚是先意識到金融全球化「可能」對台灣造成的壓力，因此決定以金融全球化為政策制定的參照點，策略性地發展金融產業，其目的無非是為了提高台灣在國際間的競爭力。不過，以金融全球化下各國的政策為參照點，並不代表這些政策就能全盤移植過來，一個國家原先的歷史脈絡使政策的發展有先天侷限性，必須在考量國家層次的影響力後，才能設計出同時包含普遍性與獨特性的政策，這就牽涉到對照既有文獻後的另一點發現。

在台灣的圖像裡，我們無法忽視台灣自身的歷史脈絡，必須納入台灣早期威權統治的本質，才能真正理解金融政策可能的發展方向，這個認識使得歷史制度論的分析視角有其必要性，也使得國家中心論仍有可用之處。台灣金融市

場早期公營獨佔體制的制度設計，加上追求金融穩定以及節制私人資本的意識型態，使得金融產業有 40 年幾乎掌握在國家手中、市場沒有長足發展，而金融決策也多是「政治決策」，無法純粹以市場邏輯去理解。在這個情況下，一方面金融自由化政策雖然都參照金融全球化的發展方向，但實際上很多政策還是政治邏輯考量下的結果，像 1990 年新銀行政策的開放即是一例。另一方面，國家完全掌控金融產業的結果之一是讓金融監理的重要性遠低於管制政策，導致國家對金融監理體系的設計從未整體落實過（但對於整個監理體系的設計藍圖是有的，出現在 1990 年全國金融會議的金融紀律組結論中），總是呈現頭痛醫頭、腳痛醫腳的模式，像是前前後後修改過三次的「金融業務檢查分工方案」就是最好的例證。

總的來說，在經過本研究探索台灣的金融監理改革政策後，我想提出的第一個小結論是，在金融全球化的時代裡，台灣政府絕對沒有喪失對政策的影響力，因為一個國家原先的政策遺緒無可避免地會影響日後政策發展的軌跡，而國家如何繼續施展其影響力也就取決於自身原先的脈絡。這不代表金融全球化對台灣沒有影響力，只是我認為全球化無法直接等同於壓力機制，必須透過國家有意識的接收才能轉化成要求金融政策變革的壓力。

## 第二節 《行政院金融監督管理委員會組織法》的政策意涵

台灣金融監理的改革可以切分成兩部分來檢視，前半部是改革的啟動，後半部是啟動後要通過法案的政治過程。在改革的啟動上，政治菁英「主觀上」的認知是推動台灣設立單一金融監理機制的主要原因。當時的政治菁英以財經政策見長的蕭萬長所領導的政院團隊為主，包括經建會、財政部與中央銀行。這些菁英都認同要將台灣金融產業與國際金融市場接軌，並發展台灣成為亞太

金融中心，基於此當這些人理解到巴賽爾於 1997 年開始鼓吹金融「合併監理」的概念，並觀察到英國設立了獨立於中央銀行以外的單一監理單位來回應，便主觀上認定這是台灣要與國際接軌的必要步伐之一。雖然改革的啟動是由政治菁英發動，但實際草擬政策與推動法案的主要是國家的常務官僚，對於每天實際執行監理政策的常務官僚來說，台灣的金融監理雖有問題，但問題的層次並不落在整個監理層面，甚至不是金融監理是否存在單一組織型態，而是金融檢查多元分工。因此，基於本位主義以及並不認同監理改革具有重要性與急迫性的情況下，整個改革方向在財政部的設計下淪為一個組織層次的改革。雖然民進黨在 2000 年獲得執政權，但政黨和社會力並沒有提出其他的政策選擇方案，對政府的壓力軟弱無力，使得此政策持續在組織的層次打轉，最後更成為總統大選以前朝野政治妥協的政治籌碼。

台灣監理改革的政治過程在實然層面帶給我們幾項重要的政策意涵。首先，政治菁英雖然是在體認到國際監理趨勢的變遷下去發動台灣的金融監理改革，但卻直接將 Basle 提出的「合併監理」趨勢等同於「一元化監理機關」。不過，此兩者並沒有必然的對等關係，台灣強迫將兩者綁在一起推銷反而因小失大，過分重視組織的改革而忽略的真正重要的制度變革。更細緻地來說，在 Basle 提出的政策建議中，主要是認為為因應金融集團的興起，監理有相對合併的必要性，不過，合併監理僅是一個原則性的概念，落實到各國的脈絡下該以何種樣貌呈現，Basle 委員會並未有明確的建議。換言之，Basle 委員會並不認為合併監理只能和特定的組織型態結合。這並不難理解，因為金融監理可以分成法規、模式與技術方法這三個層次，有效的合併監理可能需要三個層次同時配合才有達成的可能，也就是說單單從一個層次去追求合併可能只有事倍功半的效果。

台灣以「一元化監理機關」的方式去落實「合併監理」產生的主要問題有二。其一，整個改革因此僅落在組織層次，也就是台灣花了八年的時間最後只創造出一個名叫「行政院金融監督管理委員會」的新組織，但在新組織下，監理的模式並未有實質的更動，真正主導交易行為的法案（如《銀行法》、《證

券交易法》與《保險法》)依舊保持原樣。從成本效益的角度來說，國家投入這項公共政策的資源與收到的結果並不符合效率的原則。更甚者，在台灣原先的監理架構下，監理單位本就都集中在財政部下，嚴格說起來台灣的監理組織早已處在「一元化組織」的框架下，監理改革所做的僅僅是讓一元化的主管機關名稱從「財政部」變成「金融監督管理委員會」而已，從這個角度觀之，成本效益更是大大不符合效率原則。其二，以「一元化監理機關」去作為監理改革的主要內涵使得台灣喪失了一個進行監理改革的政治時機。隨著金融集團的興起以及金融跨業經營的盛行，監理機制其實有相對應改革的必要性，一元化監理機關雖然可以是其中的一步，但絕不能是唯一的一步。日常監理的制度設計有賴更完善的設計讓消費者受到保障，台灣監理改革偏頗的結果導致真正重要的監理制度改革（例如功能性監理或《金融服務法》）至今仍束之高閣。

再來，台灣監理改革帶來的第二項政策意涵是任何公共政策都需要政治動能才有推動並通過的可能性。回顧整個法案過程可以發現，改革層次之所以落在組織層次除了政治菁英直接將「合併監理」等同於「一元化監理機關」外，另一方面也是因為不存在其他政治勢力去提出另一種想像的可能性。對實際執行監理業務的國家官僚來說，他們並不認為金融市場需要另一套監理制度，因此基於本位主義自然會選擇幅度最小的路徑進行改革。重要的關鍵在於，在台灣脈絡下並沒有其他的政治勢力去挑戰財政部官僚的作法，以致於改革方案始終沒有層次上的突破。以政黨來看，台灣主要政黨的分界長期落在統獨/族群議題上，兩個政黨對財經政策的態度雖然從意識型態看來有差異，但從實際的執政表現看來並無二致。政黨對金融監理無所謂的偏好因此讓改革的方案都由財政部官僚擬定，在法案過程中也不見兩個主要政黨真正積極地推動。除此之外，基於台灣的金融市場長期被把持在國家底下，社會上也不存在足以與國家抗衡的社會團體對政策施壓，讓改革因為壓力而在幅度或速度上作改變。簡單來說，金融監理的改革如前段所述並不一定不重要，只是在台灣的故事中缺乏推動改革的政治力，導致改革落在不可欲或不重要的層次上而忽視了真正重要的地方。

最後，監理改革帶來的第三項政策意涵是與改革本身的政治過程相關。由於設立單一金融監理機制的政治過程中隱含諸多如定時炸彈般的風險，IMF 曾在研究報告中用「潘朵拉的盒子」來形容此過程，這些風險的面向包含受政治力的介入或立法過程被綁架…等，容易使政策偏離原先的立法目的；更甚者，會使得單一金融監理機制就算設立了，卻也因是政治鬥爭後的產物，而沒有足夠的機關能力去執行原先被賦予的任務，反而拖累整個行政體系。IMF 因此建議各國必須三思慎行是否進行一元化監理機關的改革(Abrams & Taylor, 1999:16)。對照 IMF 提出的建議，台灣的監理改革就像打開潘朵拉的盒子一般，打從一開始將改革層次限縮在組織層次後，整個政治過程就在政黨的算計下不斷拖延，而政黨算計的也並非監理的實質業務，而是誰能掌握金融大權。金管會最後也因此成為政治鬥爭的產物，金融監理體系並沒有改變，但卻浪費了很多時間和金錢在通過這個沒有變革的改革。

### 第三節 《行政院金融監督管理委員會組織法》的理論意涵

在理論層次的意涵上，本部分想特別針對金融監理的啟動做討論，去跟管制理論產生互動。回到本研究的問題意識，也就是《金融監督管理委員會組織法》的政策設立過程，會發現《金融監督管理委員會組織法》的改革就是從金融檢查的改革演變而來的。不過，為何改革雖從金融檢查開始，但最後卻落在監理層次，以設立「一元化監理單位」為最終目標，在第四章最後已經提到，我認為這個轉變本身隱含的政治性邏輯高於經濟性邏輯。改革層次跳躍背後的動機來自政治性的宣示意義，是國家宣示想要加入國際金融社群的一種表現。

金融監理政策背後發動的政治邏輯讓本研究與現有的管制理論出現了對話的空間。早期的管制理論是從市場與國家的關係出發，隱含著國家與市場一分

為二、國家要協助市場發展的假設，管制因此被視為是「市場失靈」(market failure)時，國家對市場進行矯正的手段；1970年以公共選擇為主軸的芝加哥學派興起後，依循人皆按照極大化個人利益的法則行為，因此認為管制政策雖以公共利益為口號，但實際上卻是被少數人利益綁架的結果。換句話說，管制政策符合的是私人利益(private interest)而非公共利益(public interest)。雖然管制理論本身的發展已經使其出現可以相互交鋒的論證，但兩種分析路徑背後其實隱含著對管制相同的假設，那就是以「市場效率性」這個價值來評價管制理論，而「效率」恰恰是當今經濟學理論發展的奠基石(例如當我們描述一個市場是否已經達到最佳狀態，會以是否符合 Pareto Optimal 來評價，而 Pareto Optimal 就是用效率在評價市場)，這使得管制理論關注的會是以效率為核心的經濟邏輯。

本研究企圖指出的，是管制政策可能隱含與效率無關的另一種邏輯，這種邏輯是政治邏輯。其實有很多學者都已經談到管制政策政治邏輯的可能性，Michael Moran(1991, 1994)研究美國、英國以及日本金融服務業的革新，就注意到金融市場的管制朝向「法典化、制度化、司法化」的方向發展，與受到民主政治的挑戰有很大的關係，「法典化、制度化、司法化」是國家對金融進行課責的一種表現，而市場暴露在民主政治的要求中，也使得金融醜聞爆發的可能性急遽攀升。不過在本研究中，我能做到的僅是將這種可能的政治邏輯指出來，目前無法對其做更進一步的因果分析，也並未深度或繼續探究為何在金融全球化下，監理體制會產生制度同型化，我認為這部分是日後可深究之處，此將有助於我們更理解金融產業是如何在全球化與國家互動中受到影響。

# 參考文獻

## 壹、 中文部分

- WTO 入口網，2003a，〈加入 WTO 對服務業之影響及其因應對策〉，  
<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT312>，2010/02/20。
- WTO 入口網，2003b，〈台灣加入 WTO 協議的基本概念〉，  
<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT311>，2010/02/22。
- WTO 入口網，2005，〈我國申請加入 GATT\_WTO 歷史紀要〉，  
<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT311>，2010/02/20。
- WTO 入口網，2009，〈入會六年對我國經濟之影響〉，  
<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT312>，2010/02/21。
- 刁曼蓬，1995a，〈推諉卸責 金融變色〉，《天下雜誌》，172: 54-59。
- 刁曼蓬，1995b，〈駝鳥心態孵出擠兌噩夢〉，《天下雜誌》，174: 88-93。
- 刁曼蓬，1999，〈邱正雄談米酒、彩券、立委金檢〉，《天下雜誌》，218: 214-217。
- 于宗先、王金利，2005，《台灣金融體制之演變》，台北：聯經。
- 中央銀行，2010，〈金融機構授信與金融市場票債券發行餘額〉，  
<http://www.cbc.gov.tw/public/Attachment/06241631571.pdf>，2010/05/09。
- 中央銀行年報，1999，〈我國加入世界貿易組織（WTO）對金融服務業衝擊與因應之道〉，  
<http://www.cbc.gov.tw/fp.asp?fpage=cp&xItem=2477&ctNode=726&mp=1>，  
2010/02/18。
- 中華民國銀行員工會全國聯合會，2003，《十年耕耘，鮮花綻放—台灣銀行員工會奮戰史》，台北：中華民國銀行員工會全國聯合會。
- 王振寰，1993，〈台灣新政商關係的形成與政治轉型〉，《台灣社會研究季刊》，  
14: 123-163。
- 王耀興，1986，《光復以來我國金融制度與金融政策的檢討》，臺北市：財政部金融司。

- 司馬嘯青，2005，《台灣新五大家族》，台北：玉山社。
- 立法院公報，1995，〈院會記錄〉，《立法院公報》，84(48): 2579-2580。
- 立法院公報，2001a，〈立法院第四屆第五會期法制、財政兩委員會第二次聯席會議記錄〉，《立法院公報》，90(41): 241-262。
- 立法院公報，2001b，〈立法院第四屆第五會期財政委員會第十二次全體委員會議記錄〉，《立法院公報》，90(35): 29-60。
- 立法院公報，2001c，〈立法院第四屆第五會期財政委員會第十五次全體委員會議記錄〉，《立法院公報》，90(39): 95-135。
- 立法院公報，2001d，《立法院第四屆第五會期第七次會議議案關係文書》。
- 立法院公報，2001e，〈臨時會記錄〉，《立法院公報》，90(43): 174-441。
- 朱雲漢，1989，〈寡佔經濟與威權政治體制〉，吳忠及（編），《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，台北：財團法人台灣研究基金會，頁 139-160。
- 朱雲漢、陳尚懋、黃宗昊，2000，〈有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響〉，朱雲漢、包宗和（編），《民主轉型與經濟衝突：90年代台灣經濟發展的困境與挑戰》，台北：桂冠，頁 75-111。
- 江苑新，2005，《以新制度主義探討我國與日本中央銀行角色、地位之異同》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 行政院經濟建設委員會，1997《奉交議，財政部、中央銀行會銜陳報金融檢查制度一元化之相關研究成果一案，業經提報本會委員會議討論獲致結論，復請查照轉陳》，總 86 字 0696。
- 吳芳怡，2007，《金融整併：台灣變遷中的銀行體系空間結構》，台北：國立臺灣大學地理環境資源學研究所碩士論文。
- 吳泉源，1993，〈金融自由化的迷思：一個經濟社會學的考察〉，《臺灣社會研究》，(15): 1-37。
- 呂秋遠，2000，〈政黨理念與政治現實的碰撞：國民黨與民進黨財經政策之比較〉，《問題與研究》，39(11): 1-29。
- 李宗榮，1994，《國家與金融資本：威權侍從主義下國民黨政權銀行政策的形成與轉型》，台中：東海大學東海大學社會學研究所碩士論文碩士。

- 李紀珠，2003，〈台灣金融監理體系之改革與建制〉，  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/092/FM-R-092-011.htm>，  
2009.05.11。
- 李紀珠，2007，〈加入 WTO 後台灣金融業的發展〉，《國政研究報告》，  
<http://www.npf.org.tw/post/2/1494>，2010-02/21。
- 李雪雯，1997，〈邱正雄：這波金融危機，我們處理得最好〉，《商業周刊》，  
523: 74。
- 李榮謙，2004，《國際貨幣與金融》，台北：智勝文化事業有限公司。
- 沈中華，2005，〈銀行監理制度對銀行績效的影響：以 101 個國家為例 (1/2)〉，  
NSC93-2416-H-004-043，台北：國立政治大學金融系。
- 林庭瑤，2000，《新細胞，舊基因—台灣金融制度變革遲緩的社會學分析》，台  
中：東海大學社會學系碩士論文。
- 林御翔，2005，〈台灣農業金融改革與社會運動：以 [一二三與農共生] 運動為  
例〉，《行政暨政策學報》，(40): 99-136。
- 林寶安，2001，〈開放新銀行政策的政治經濟分析〉，余致力等（編），《公共  
政策分析的理論與實務》，台北：韋伯文化，頁 275-304。
- 林寶安，2004，〈台灣金融改革與金融政治的社會學研究〉，NSC92-2412-H-214-001-，  
高雄：義守大學公共政策與管理學系。
- 林繼文，2001，〈創設、選擇與演化：制度形成的三個理論模式〉，《政治學報》，  
(32): 61-94。
- 夏傳位，2008，《塑膠鴉片 雙卡風暴刷出台灣負債危機》，台北市：遠流總經銷。
- 桂先農等，2001，《金融集團監理之比較研究》，台北：中華民國加強儲蓄推行  
委員會金融研究小組。
- 翁如好，2005，《金融自由化下金融監理體制的變革—兼論我國金融監督管理委  
員會之源起與發展現況》，桃園：國立中央大學產業經濟研究所碩士論文。
- 財政部，1996，《全國金融會議建議事項與執行情形》，台北：財政部。
- 財政部，1998a，《金融革新小組報告彙編》，台北：財政部。
- 財政部，1998b，《金融革新小組會議實錄》，台北：財政部。

- 財政部，N/A，《金融檢查制度相關資料（截至 1996 年 10 月前資料）》，台北：財政部。
- 財政部、中央銀行，1991a，《金融自由化、國際化組分組結論報告》，台北：財政部。
- 財政部、中央銀行，1991b，《金融紀律化組分組結論報告》，台北：財政部。
- 財政部、中央銀行，1997，《金融監督管理制度改進方案》，台北：財政部。
- 劉軍寧譯，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》，台北：五南圖書出版公司。譯自 Samuel Huntington. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman : University of Oklahoma Press, 1991.
- 黃樹民、石佳音、廖立文譯，1989，《鉅變 當代政治,經濟的起源》，臺北市：遠流。譯自 Karl Polanyi. *The Great Transformation the Political and Economic Origins of our Time*. Boston : Beacon Press, 1957.
- 陳水扁總統競選總部，2000，《阿扁的政策白皮書》，台北：陳水扁總統競選總部。
- 陳尚懋，1998，《台灣銀行政策的政治經濟分析》，台北：國立政治大學政治研究所碩士論文。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚》，台北：韋伯。
- 陶儀芬、張珈健，2008，〈政商關係在民主化之後的發展—以金融自由化為例〉，王宏仁、李廣均及龔宜君（編），《跨戒：流動與堅持的台灣社會》，台北：群學。
- 楊偉文，2007，《金融監理機關功能性組織調整之研究》，台北：行政院金融監督管理委員會 95 年度委託研究計畫。
- 楊偉文，2009，〈金融監理機關功能性組織調整之研究〉，《臺北大學法學論叢》，70: 157-255。
- 經濟日報，1991，〈紀律化 自由化 國際化 制度化：第三次全國金融會議首要解決難題〉，3/4，04 版。
- 經濟日報，1992，《金融證券年鑑》，台北：經濟日報。
- 經濟日報，1997，〈財政部下設金融監理委員會的商榷〉，11/9，02 版。
- 經濟日報，1998，〈金檢管委會層級 財部人事局歧見〉，2/11，04 版。

- 經濟日報，2000a，〈社論：金融監理機構的改革必須儘速定案〉，5/9，02版。
- 經濟日報，2000b，〈金融監理委員會將強化緊急處理功能：設置行政院之下財部傾向首長制與相關部會主張「公平會」模式有歧見 政院提法律授權折衷方案〉，12/9，06版。
- 經濟日報，2000c，〈「金融監管會組織法」草案月底報政院：特種基金財源 初次由政府出資〉，8/26，06版。
- 經濟日報，2001a，〈社論：休會前倉卒立法的戲碼不應一再重演〉，6/5，02版。
- 經濟日報，2001b，〈社論：金融改革再造需要法律完備的配合〉，5/8，02版。
- 經濟日報，2001c，〈金融監管會 調整為委員會精神：組織法草案大幅翻修 明定迴避條文 同一黨籍委員不得逾半〉，2/17，06版。
- 經濟日報，2001d，〈審議金控法 親新兩黨有但書 要求訂日出條款 金監法通過 才受理成立金控公司〉，6/24，02版。
- 經濟日報，2002，〈金監法三度協商 無共識 三黨彙整各自版本 交立院下次再協商〉，1/11，07版。
- 監察院，2001，《公告糾正行政院及財政部，對金融監理制度之改進，政策搖擺不定，歷經五年之規劃，猶原地踏步，毫無進展，且整個制度之構想有影響金融監理制度之健全與效率之發揮；復因金融監理制度改進之政策搖擺不定，致金檢人員進退失據，嚴重影響金檢人員素質提昇及人力之充實，金檢難以發揮績效，另為補金檢人力不足，雖規劃委託會計師參與金融檢查業務並予訓練，竟徒托空言，迄未落實，洵有未當；且財政部未落實查核金融機構內部控制制度及內部稽核，建立遵行法令主管制度，以加強金融機構自約之功能，致績效不彰，弊端叢生；查核未予落實，對金融機構設置部分專業董監事制度之推動亦迄無成效，均有疏失；又財政部為協調與聯繫有關金檢事項，所設立之「金融檢查委員會」，甚少開會，僅聊備一格，未能積極發揮功能，皆有未當，爰依監察法第二十四條規定提糾正案由》，（九十）院台財字第九0二二00一二五號。
- 劉佩怡，2002，《台灣發展經驗中的國家、地方派系、信用合作社的三角結構分析》，台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。
- 劉世平譯，1999，《銀行家之死：迎接小型投資人的時代》，臺北市：先覺。  
譯自 Ron Chernow. *The Death of the Banker the Decline and Fall of the Great Financial Dynasties and the Triumph of the Small Investor*. New York: Random House, 1997.
- 劉進慶，1993，《臺灣戰後經濟分析》，台北：人間。

- 蔡哲雄，2001，〈台灣在加入 WTO 後銀行業如何面對新競爭〉，「第七屆兩岸金融學術研討會」（11月6-7號），台北：財團法人台北金融研究發展基金會。
- 蔡進財，2000，〈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》，1(2): 1-12。
- 蔡增家，2000，《管制與革新:日本與美國自由化的政治分析》，台北：國立政治大學政治學研究所博士論文。
- 盧守仁，2004，《我國金融監理制度的形成與發展—從「歷史制度主義」的觀點分析》，台南：國立成功大學政治經濟研究所碩士論文碩士。
- 蕭文生，2000，《中央銀行與金融監理：自法律觀點論起》，台北：元照。
- 賴英照，1997，《台灣金融版圖之回顧與前瞻》，台北：聯經出版社。
- 聯合晚報，2004，〈金管會掛牌 龔照勝要興利：不合時宜的法規鬆綁〉，07/01，05版。
- 聯合報，1987，〈外匯管制措施研擬大幅放寬 准許持有外匯買賣外國證券:開放對外投資鼓勵銀行設立國外分行〉，5/4，02版。
- 聯合報，1991，〈檢討現行制度 確定未來政策方向 財政部今年將舉行金融證券保險會議〉，2/26，11版。
- 聯合報，1995a，〈合庫金檢四信 是否有疏失？ 財政部進行調查 並將加強報表稽核〉，8/4，06版。
- 聯合報，1995b，〈新聞分析：金檢不力責任必須追究制度設計不對 合庫金檢權由該收回 信合社的主管機關也難脫行政責任〉，8/5，02版。
- 聯合報，1995c，〈彰化四信昨被擠兌三億三千萬元：總經理財務週轉不靈引發風暴，理事主席公開說明緣由，並向社會道歉〉，7/30，01版。
- 聯合報，1995d，〈彰化四信擠兌風暴擴大：金融當局急商是否接管〉，08/02，01版。
- 聯合報，2000a，〈金管會採合議及任期保障制〉，9/1，21版。
- 聯合報，2000b，〈金融監理委員會擬採任期制:金檢工作免受壓力 財部考慮循公平會模式保障委員〉，6/4，21版。

聯合報，2001a，〈2 金融法案 民進黨全力推動：王金平指兩法同時過關可能有困難 財部盼金控法能先在本會期三讀〉，6/2，04 版。

聯合報，2001b，〈立院所有待付委法案 昨均遭封殺〉，5/12，4 版。

聯合報，2001c，〈在野黨要求成立調閱委員會 民進黨拒絕：補助款動支 朝野協商破裂〉，5/3，4 版。

聯合報，2001d，〈社論：立院臨時會應重新補強金融六法〉，6/15，02 版。

聯合報，2001e，〈金控法過關 可望吸入百億美元外資 是刺激景氣大利多 也是金融現代化里程碑 明列日出條款十一月一日起施行 金監一元化下 金監法至遲十月底完成立法〉，6/28，02 版。

聯合報，2001f，〈新聞幕後：金監法 行政院財政部不同調 民進黨團原擬「咬死」兩案掛鈎協商闖關 礙於「政治現實」 財部又略勝一籌〉，6/02，04 版。

聯合報，2001g，〈親新兩黨團 盼「金監綁金控」兩黨主張加強監理制度 民進黨團指對此絕無共識〉，6/24，04 版。

聯合報，2001h，〈總統回國「拚經濟」 重大財經法案卻難產 自家人也不諒解：張俊雄、邱義仁 心情惡劣〉，6/8，04 版。

聯合報，2002，〈高層轉向 政治較勁 金監法未完成立法：傳民進黨團及王金平都獲指示「不急著過」〉，1/18，04 版。

韓仕賢，2002，《論銀行合併的迷思及工會的因應策略》，台北：政治大學勞工研究所碩士論文。

魏牧民，1999，〈邱正雄「忍功」惹來蕭萬長的「誤會」：財政部痛失「金融證券」半壁江山〉，《商業周刊》，601: 60。

嚴雋寶，1991，《台灣地區銀行發展 40 年》，台北：中華徵信所企業股份有限公司。

## 貳、 英文部分

Abrams, Richard and Michael Taylor. 1999. *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision* (Report No. WP/00/213). International Monetary Fund.

Barth, James, Gerard Caprio, and Ross Levine. 2006. *Rethinking Bank Regulation: Till Angels Govern*. New York: Cambridge University Press.

- Braithwaite, John. 2008. *Regulatory Capitalism : how it works, ideas for making it work better*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Briault, Clive. 1999. *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator* (Report No. Financial Services Authority Occasional Paper No. 2). London, UK: Financial Service Authority.
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Campbell, John and Ove Pedersen. 2001. "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis." In *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, eds. John Campbell and Ove Pedersen. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1-24
- Cerny, Philip. 1994. "The dynamics of financial globalization: Technology, market structure, and policy response." *Policy Sciences* 27(4): 319-342.
- Cheng, Tun-Jen. 1993. "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan." In *The Politics of Finance in Developing Countries*, eds. Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield. Ithaca: Cornell University Press, 55-92.
- Cheng, Tun-Jen and Yun-han Chu. 2002. "State-Business Relations in South Korea and Taiwan." In *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America*, ed. Laurence Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 31-62.
- Chey, Hyong-Kyu. 2007. "Do markets enhance convergence on international standards? The case of financial regulation." *Regulation & Governance* 1: 295-311.
- Chu, Yun-han. 1999. "Surviving the East Asian Financial Storm: The Political Foundation of Taiwan's Economic Resilience." In *The politics of the Asian economic crisis*, ed. T.J. Pempel. Ithaca, NY: Cornell University Press, 184-202.
- Clemens, Elisabeth and James Cook. 1999. "Politics and institutionalism: Explaining durability and change." *Annual Review of Sociology* 25(1): 441-466.

- Coleman, William D. 1996. *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change*. New York: St. Martin's Press.
- Coleman, William D. 2003. "Governing Global Finance: Financial Derivatives, Liberal States, and Transformative Capacity." In *State in the Global Economy*, ed. Linda Weiss, 271-292.
- Courtis, Neil. 2008. *How Countries Supervise Their Banks, Insurers and Securities Markets*. London: Central Banking Publications.
- Evans, Peter. 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change." In *The Politics of Economic Adjustment*, eds. Stephan Haggard and Robert Kaufman. Princeton, NJ: Princeton University Press, 139-181.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gilardi, Fabrizio. 2004. "Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms." In *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, eds. Jacint Jordana and David Levi-Faur. Northampton, MA: Edward Elgar, 67-89.
- Gilardi, Fabrizio. 2005. "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598(1):84-101.
- Gilardi, Fabrizio. 2007. "The Same, but Different: Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities." *Comparative European Politics* 5(3): 303-327.
- Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez, and Steven Weisbrod. 1998. *Financial Regulation: Why, how and where now?* London: Routledge.

- Haggard, Stephan and Sylvia Maxfield. 1996. "The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World." In *Internationalization and domestic politics*, eds. Robert Keohand and Helen Milner. New York: Cambridge University Press, 209-236.
- Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Haggard, Stephan. 2004. "On Governing the Market." *Issues & Studies* 40(1): 14-45.
- Haggard, Stephan and Chung H. Lee. 1993. "The Political Dimension of Finance in Economic Development." In *The Politics of Finance in Developing Countries*, eds. Stephan Haggard, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield. Ithaca: Cornell University Press, 1-51.
- Haggard, Stephan, Chung H. Lee, and Sylvia Maxfield. 1993. *The Politics of Finance in Developing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Held, David and Anthony G. McGrew. 2003. *The Global Transformations Reader : An Introduction to the Globalization Debate*. Oxford: Polity Press.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jordana, Jacint and David Levi-Faru. 2005. "The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order" (special issue). *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 598(1).
- Jordana, Jacint and David Levi-Faur, eds. 2004. *The Politics of Regulation: An Institutions and Regulatory Reform for the Age of Governance*. Northampton, MA: Edward Elgar.

- King, Michael. 2005. "Epistemic Communities and the Diffusion of Ideas: Central Bank Reform in the United Kingdom." *West European Politics* 28(1): 94-123.
- Knight, Jack. 2001. "Explaining the Rise of Neoliberalism: The Mechanism of Institutional Change." In *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, eds. John Campbell and Ove Pedersen. Princeton, NY: Princeton University Press, 27-50.
- Laurence, Henry. 2001. *Money Rules: The New Politics of Finance in Britain and Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Levi, Margaret. 1997. "A Model, A Method, and A Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, eds. Mark Lichbach and Alan Zuckerman. New York: Cambridge University Press.
- Lutz, Susanne. 2004. "Convergence within National Diversity: the Regulatory State in Finance." *Journal of Public Policy* 24(2): 169-197.
- McNamara, Kathleen R. 2002. "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation." *West European Politics* 25(1): 47-76.
- Moran, Michael. 1991. *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK, and Japan*. UK: MacMillan Publishing Company.
- Moran, Michael. 1994. "The State and the Financial Service Revolution: The USA, UK and Japan." *West European Politics* 17(3): 158-177.
- Moran, Michael. 2002. "Understanding the Regulatory State." *British Journal of Political Science* 32(2): 391-413.
- North, Douglass. 1990. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Onis, Zya. 1991. "The Logic of the Developmental State." *Comparative Politics* 24(1):109-26.

- Padoa-Schioppa, Tommaso. 2004. *Regulating Finance : Balancing Freedom and Risk*. New York: Oxford University Press.
- Peltzman, Sam. 1976. "Toward a More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics* 19(2): 211-240.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." *American Political Science Review* 94(2):251-267.
- Pierson, Paul. 2006. "Public Policies as Institutions." In *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, ed. Shapiro, Ian, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin. New York: New York University Press, 114-134.
- Quaglia, Lucia. 2008. "Explaining the Reform of Banking Supervision in Europe: An Integrative Approach." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(3):439-463.
- Rosenau, James. 2003. "Governance in a New Global Order." In *The Great Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, eds. David Held and Anthony McGrew. Cambridge: Polity Press, 223-233.
- Sanders, Elizabeth. 2008. "Historical Institutionalism." In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds., R. A. W. Rhodes, Sarah Binder, and Bert Rockman. New York: Oxford University Press, 39-55.
- Sassen, Saskia. 2001. *The Global City : New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Simmons, Beth and Zachary Elkins. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy." *American Political Science Review* 98(1): 171-190.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In *Bringing the State Back In*, eds. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.

- Stigler, George. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1): 1-21.
- Stone, Oliver. 1987. *Wall Street*. USA: Twentieth Century Fox Film Corporation.
- Strange, Susan. 1994. *States and Markets*. London: Printer Publishers.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Strange, Susan. 1997. *Casino Capitalism*. New York: Manchester University Press.
- Strange, Susan. 1998. *Mad Money : from the Author of Casino Capitalism*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2(1): 369-404.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United State, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Thurbon, Elizabeth. 2001. "Two Paths to Financial Liberalization: South Korea and Taiwan." *The Pacific Review* 14(2): 241-267.
- Vogel, Steven K. 1996. *Free markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of The Powerless State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Weiss, Linda. 2003. "Introduction: Bringing Domestic Institutions Back In." In *States in the Global Economy*, ed. Linda Weiss. New York: Cambridge University Press.
- Westrup, Johathan. 2007. "The Politics of Financial Reform in Britain and Germany." *West European Politics* 30(5): 1096-1119.

Wong, Joseph. 2004. "The Adaptive Developmental State in East Asia." *Journal of East Asian Studies* 4(3): 345-362.

Wu, Yongping. 2004. "Rethinking the Taiwanese Developmental State." *The China Quarterly* 177: 91-114.

## 參、 網站

行政院金融監督管理委員會

[http://www.fscey.gov.tw/Layout/main\\_ch/index.aspx?frame=1](http://www.fscey.gov.tw/Layout/main_ch/index.aspx?frame=1)

行政院主計處政府統計總覽

<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=13213&CtNode=3504>

政府公報資訊網 <http://gaz.ncl.edu.tw/>

台灣經濟新報資料庫系統 <http://www.tej.com.tw/twsite/>



# 附錄一 訪談大綱

您好：

我叫顏維婷，目前是台大政治研究所二年級學生，論文探討金融監理機制的變革，主要以「行政院金融監督管理委員會」的設立過程為例子，目前正在對了解當時變革者進行訪談，主要的訪談內容如綱要所示，問題則是綱要的明確呈現。由於您的意見將對此論文有寶貴的貢獻，在此先非常感謝您的幫助。

顏維婷 敬上

cell: xxxxxxxxxxxx

e-mail: [xxxxxxxxxxxxx](mailto:xxxxxxxxxxxxx)

訪談綱要：

1. 希望了解「行政院金融監督管理委員會」設立的動機、各種方案的比較與取捨、以及成立之後的實施狀況。
2. 台灣一開始提出金管會的構想是在 1997 年亞洲金融風暴之後，最後真正設立「金融監督管理委員會」是在 2004 年，從 1997 到 2004 年中間經歷的時間並不算短，請談一下這個政策中間經歷的過程。

訪談問題：

1. 當初政府改變金融監理體制的原因為何？目標為何？
2. 金融監理方式的改變在當時陸續有幾個不同的可能方案，包括公法人制、兩級制...等，台灣在改變監理方式時是否有以特定國家為目標？有考慮過哪幾種方式，其間的差異在哪？從您專業的角度，認為何種方案較能達到改變監理體制時所欲達到的目標？
3. 您認為成立金管會後，金融監理有什麼樣的轉變？您覺得目前的工作和此法案通過前有差嗎？您認為哪個組織的工作有受到影響？
4. 請稍微從您的角度去談一下對《金管會》這個法案立法過程的了解



## 附錄二 WTO 框架下對金融服務業開放的水平承諾

證券投資方面	人員進出及停留方面
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將得投資國內股市者，由專業投資機構擴大至一般法人及自然人；</li> <li>● 將每一外國投資人購買單一上市公司股份總額，由不得超過該公司已發行股份總額的百分之五，放寬為百分之十五；</li> <li>● 將全體外國投資人購買單一上市公司股票總額，由不得超過該公司已發行股份總額的百分之十，放寬為百分之三十。</li> <li>● 二〇〇〇年年底前取消外人投資股市之比例限制。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 跨國企業內部調動人員可進入及停留三年，並可申請展延，每次一年，且展延次數無限制；</li> <li>● 商業訪客停留期間由六十天延長為九十天；</li> <li>● 國內無營業處所之外國企業，其受僱者得為履行合約來台，</li> <li>● 停留期間不得超過九十天或契約所訂期間。</li> </ul>

資料來源：WTO 入口網(2003b)。



## 附錄三 WTO 框架下對金融服務業開放的特定承

保險  
服務  
業

### 1、直接保險：

- (1) 開放海運船舶與商用航空器及其運載貨物，以及轉運貨物保險之跨國提供服務。
- (2) 開放個人壽險之「國外消費」，惟不得在台從事招募行為；
- (3) **刪除**新設立之保險公司由外國保險公司擔任發起人者，對該外國保險公司國民待遇之條件限制。包括：A·經營同類業務十年以上，且未在中華民國境內設有分公司；B·前一年度財產保險業淨簽單保費收入在等值新台幣一百億元以上或人壽保險業總額在等值新台幣五百億元以上者；
- (4) **刪除**外國保險業申請設立分公司之國民待遇條件限制，包括：A·經營所申請之保險業務達五年以上者；B·申請前最近三年之營業結果，經財政部認可之國際保險評鑑機構評定為優良者；C·在中華民國境內設有聯絡處達一年以上；
- (5) **刪除**外國保險業申請增設分公司之國民待遇限制，包括：A·在中華民國境內設立分公司營業滿二年以上；B·已設立之分公司，平均淨值超過新台幣伍仟萬元。
- (6) 開放資產淨值達新台幣二十億元之外國相互保險公司來台設立分公司。
- (7) 開放外人得以合資方式來台設立保險公司，以及外國保險公司得來台設立代表處。
- (8) 刪除外籍職員不得逾總員工人數十分之一之限制。
- (9) 其他保險公司已取得發行許可之保單，經向財政部報備後，除非十五日內駁回，否則即可發行；新保單則於九十日內核駁。
- (10) 保單得以英文為正式版本，但應併附中文譯本。

### 2、再保險及轉再保險服務：

- (1) 刪除分保公司分出業務時需先洽中央再保險公司之國民待遇限制；
- (2) 「商業呈現」部分，由「不予承諾」改為「無限制」；
- (3) 刪除外籍職員不得逾總員工人數十分之一之限制。

### 3、中介服務（包括保險代理人、經紀人、公證人以及保險業務員）：

- (1) 開放海運船舶與商用航空器及其運載貨物，以及轉運貨物保險之跨國提供服務。
- (2) 刪除外籍職員不得逾總員工人數十分之一之限制。

### 4、保險附屬服務（包括核保、理賠、精算等服務）：

- (1) 刪除外籍職員不得逾總員工人數十分之一之限制；
- (2) 開放「跨國提供服務」、「國外消費」及「商業呈現」。

銀行 服務 業	<p>1、銀行及其他金融服務（保險業、證券業及期貨業除外）所列所有服務：</p> <p>(1) 就銀行辦理外匯業務原受國外負債限額及依業務量所訂買賣超限制中，將國外負債管理由限額放寬為計提準備；</p> <p>(2) 刪除外國銀行增設分行須有等待期（五年），設立地區（限於台北市及高雄市設立），以及每年增設以三家為限之限制；</p> <p>(3) 得設商業銀行分行之條件，除全球五百大者外，增列設立前與國內銀行及大企業往來金額達一定標準者，亦得設立；</p> <p>(4) 取消單一及全體外國貨幣經紀商投資持有單一外匯經紀商股份不得超過百分之五十之限制；</p> <p>(5) 開放非貨幣經紀商之外國金融機構，以及一般投資人投資外匯經紀商，但單一金融機構投資人及一般投資人，持有單一外匯經紀商之股份，分別有不得超過百分之十及百分之二十之限制；</p> <p>(6) 增列經中央銀行核准者，免受持有單一外匯經紀商股份比例限制之限制；</p> <p>(7) 刪除外籍職員不得逾總員工人數十分之一之限制；</p> <p>(8) 自二〇〇〇年起，外國銀行在台分行得應客戶要求，提供客戶開設海外存款帳戶之申請表格及填表資訊，但附下列限制；A．外國銀行在台分行不得為其總行處理開戶申請文件及核准開戶；B．開設海外帳戶之申請文件應由客戶直接寄送國外總行，不得由外國銀行在台分行代為寄送；C．外國銀行在台分行不得透過任何管道勸誘客戶開設海外帳戶，包括廣告、促銷或牌告任何相關資訊。</p> <p>2、收受存款及其他可付還資金：刪除外匯存款不得憑以質押承作新台幣授信業務之限制，並放寬外商銀行收受新台幣存款之限制。</p> <p>3、任何型式之放款：將外幣融資對象由原限於進出口相關交易，放寬為所有相關交易。</p> <p>4、支付及貨幣傳送服務：刪除持外國信用卡在我國消費商品或服務所產生之信用卡帳單，其收款業務限由辦理外匯業務之我國銀行辦理之限制；</p> <p>5、保證及承兌：刪除外國銀行分行辦理商業本票保證餘額不得逾分行淨值十倍之限制，增列國內個人亦得為外幣保證業務承作之對象。</p> <p>6、為自己或顧客進行交易：增列經核准之衍生性外匯市場商品亦得為交易對象；遠期外匯交易對象由正面表列改為只要有文件證明其實際需要即可，並刪除遠期外匯契約期間之限制。</p> <p>7、參與短期票券之發行：刪除銀行不得經營票券承銷及簽證業務之限制。</p> <p>8、開放金融資訊之提供與傳輸、金融資料之處理及由其他金融服務業所提供之相關軟體。</p>
---------------	---

證券及期貨	<p>1 透過集中交易市場為自己或客戶從事交易衍生性產品及可轉讓證券。</p> <p>2 參與各種有價證券之發行（含承銷及洽特定人銷售之代理業務）及提供與發行相關之服務：刪除外國證券商須先在我國設立代表人辦事處一年後才可設立分支機構之限制，並取消銀行不得經營票券承銷及簽證業務之規定。</p> <p>3 證券投資信託事業開放情形：</p> <p>(1) 刪除外國人持有單一證券投資信託事業之股份總數不得超過百分之四十九之限制；</p> <p>(2) 將銀行得為投信事業發起人之資格條件，由全球二百大放寬為一千大；</p> <p>(3) 刪除外國人為證券投資信託事業發起人時，需提出經營技術移轉合作計畫之規定。</p> <p>4、有價證券、衍生性產品及其他可流通金融工具之結算及交割服務：</p> <p>(1) 刪除證券交易所一地區以設立一家為限之規定；</p> <p>(2) 刪除公司組織證券交易所股票之轉讓及出質，以我國國民或其構成員全體均為我國國籍者之法人為限之規定。</p> <p>5、取消證券業之業務人員需為中華民國國民之限制</p>
-------	---

資料來源：WTO 入口網(2003b)。

