

《評論》

歷史上幾乎沒有改革成功過

◎馬凱

主席、論文發表人、評論人，各位女士先生！關於劉教授的這篇論文，其主要目標是在探討二次金改。在二次金改這個政策發布時，我們都知道，它原來是預定去年底要讓十四家金控減半變成七家，這個目標最後沒有實現。在討論一次金改、二次金改時，我們太習慣用縮減的簡稱，所以我們常常忘記它的原文是「第二次金融改革」。我特別強調這點是因為，我們今天所面對的這件事情被稱之為改革，可是如果真正了解改革歷史的人，在歷史上幾乎沒有改革成功過。幾年前中國大陸總理朱鎔基說過他當時所進行的改革勢必會造成非常慘重的後果，希望大家準備一百口棺材，其中一口留給他，到最後他沒有進棺材的原因是他的改革沒有成功。我在這邊特別提到改革的困難是因為，所謂改革，如果它真的是有效的改革的話，它就是對於利益的重分配要讓某些人的財路被擋住，要讓某些人因此

而獲得其它利益。而通常獲得利益的人其實沒有那麼強大，但是被擋財路的人通常其反彈力量非常強大。所以改革者常常會因為斷了別人的生路而最後得到非常悲慘的下場，這也是改革為何通常很難成功的原因。

在台灣有一項改革是古今中外都廣為傳頌的——台灣的土地改革。可是很少有人思考過，土地改革之所以在台灣能夠成功而在所有其它落後國家來台灣取經、學習的都不能成功，它的原因就在於：當時有一個外來政權。這外來政權根本不在乎既得利益者——台灣的地主或者當時民間意見領袖的意見而能夠一意孤行，所以到最後它成功了，別的國家到最後不能成功就是因為它的勝負和既得利益者是站在同一陣線。

可是從土地改革之後，過了五十年我們才看到有這樣的金融改革，雖然還有租稅改革等等，但我想各位也都知道，這些所號稱的改革不是到最後沒有改革就是根本不成功或者根本半途而廢。一次、二次金改看起來好像真的在做，甚至看起來好像有些成功了，原因在於這樣的改革跟我們在過去所談的改革有很大的差別。當我們說改革會促動利益重新分配，而擋人財路，因此改革很難完成。我們其實要加一個註腳，要看你擋掉財路的人是多數人還是少數人？而獲得利益的人是多數人還是少數人？我想如果研究產業組織，大概會得到以下結論：如果擋掉的是多數人的財路，而獲利是少數人，這個改革一定會成功；反

之，如果擋掉少數人的財路讓多數人獲利，最後這個改革一定不成，而一、二次的金改就正好符合這個條件。它擋掉了多數人的財路，因為我們全社會的人都會因為一、二次金改而受害，因為我們要交稅、要從政府的公庫中拿出多少的利益及特權、優惠、私心來放在少數人的口袋中，所以到最後多數人默默地不講話，因為按照產業組織理論，多數人的交易成本太高，無法講話，而少數人可以個別地進入總統府、官邸，進入財政部，因此到最後其小小的利益一定可以獲得實現。所以，如果從這個角度來解讀二次金改，我認為，如果它是真的改革，它不會成功；如果它的改革方向就是拿多數人的利益去填補少數人的口袋，這樣的改革其實不要也罷！這是首先對二次金改這個名詞本身我的看法。

劉教授論文中大部分的重點及其這些的歸納，我個人都是非常贊同，我想比較需要強調的幾點是：

一、二次金改除了其目的、手段本身受人質疑，另外的一個問題是，它非常強硬地把完成的時間限定下來，而且時間非常地短促。在這樣短促的時間中要讓十四家金控變成七家，事實上它讓不論是想要去合併別人的金控或者被合併的金控在這時候都可能處於一個不正常的狀態。尤其對於想要去合併別人的金控來說，它未來要在這樣的期限內完成，所以很可能會把它的價錢拉得非常高，條件降得非常低，而使得其最後社會利益的重分配不

見得合理，而且不見得會有效。而且為了要讓改革的時程能夠及時地在去年年底結束，政府必須用盡全力來促成，而當然用盡全力時它的很多手段絕對不是市場競爭中應該見到的手段，所以這些是二次金改應該受到批判、譴責的另外一個面向。

二、我要補充的第二點，在二次金改的這個事件以及剛才劉教授所提到的種種這些論點當中，其實有一個部分是我們特別要強調的，所謂金改，不論一次還是二次，它其實都代表用公權力去干涉市場運作。而當公權力干涉市場運作時，它先天上就會使得市場的運行機制受到擾亂甚至受到傷害，而且當政府用公權力去干擾市場的強度非常高時，一方面造成的問題是資源配置的混亂，一方面很可能壓制了市場的競爭機制，譬如說在金控減半的過程中如果不准許再發新的執照給新的金融機構，它事實上使得這個市場變成一灘死水，當這個市場變成一灘死水時，所有的在市場內存在的這些廠商，它其實都已經完全避免了潛在競爭者的威脅，所以事實上這時候會對市場競爭者本身提升效率或者不斷地去提高競爭力這樣的一個目標造成非常大的傷害。

三、另外，在全篇論文中曾經提到的雙卡風暴。雙卡風暴到現在為止，其影響並沒有消失，今年上半年我們的消費開始受到不利影響，其中很重要的因素就是因為雙卡風暴到現在的後果沒有消滅，使得消費受到了很大的傷害，而這傷害表現在汽車市場、房屋市

場、百貨公司的買賣上。但在雙卡風暴這個地方，到底它最後是什麼樣的原因所構成的？在劉教授的論文中認為是因為台灣金融環境欠缺公平競爭環境而導致不當競爭的政策所造成。這樣的解讀其實並未完全把真相表達出來。因為雙卡風暴我們看到它到最後所造成的後果，是造成非常多的卡奴是因為銀行索取很高的循環利息（百分之十八至二十）而最後使得其卡債不斷地累積而且到最後無法清償。這部分是不是銀行的不當競爭所造成的？個人的解讀是其並非因為銀行的不當競爭。因為當銀行面對金融卡或者信用卡的使用者，發生了欠款不還的情況時，事實上不應該立刻就向其索取百分之十一八的循環利率，因為收取高循環利率的唯一真正理由是它的風險太高。有很多信用卡的使用者無法取信於銀行其能夠還債，所以在銀行向其收取極高的循環利息時，其中有很大的一部分是平常所謂的風險貼水，因為這個風險貼水所以使得銀行可以和地下討債公司的利息可以相提並論。問題在於，在銀行所面對的客戶當中，真正其風險會高到百分之十五、百分之十六以上的絕對是少數而不是多數，可是我們的政府容許每一家銀行都向每一個客戶同時都收取百分之十五的風險貼水（好壞客戶不論）。是這個部分造成了銀行開始不擇手段，不選擇客戶地，漫天亂發信用卡、金融卡，因為銀行只要一發出去，只有少數人會發生風險，而這個風險被風險貼水已經彌補，而剩下來的多數人都是銀行的淨賺，所以是政府的政策錯誤而造成

這個後果，銀行沒有不當競爭。因為有這樣的暴利存在時，如果銀行不努力去爭取這樣的暴利，除非是聖人，否則它的競爭就是錯誤的，它只有盡其全力去取得這樣的暴利那才叫做正當的競爭。因此到最後我認為，我們到今天很可能需要思考，不論是二次金改、銀行本身的效率或者銀行所犯的這些雙卡風波這樣的錯誤，其實到最後都是同一隻黑手所造成的後果，就是政府這個擾亂市場秩序，傷害了市場機能運作的這個黑手所造成的一切後果。所以如果今天我們在這邊檢討一次、二次金改的教訓，我覺得最後我們應該得到這個教訓，亦即，任何時間當政府的手要伸向市場時，我們必須要讓民間社會的力量嚴密地加以監督，甚至加以攔阻，如果能夠不讓它伸進來就永遠不要讓它伸進來，如果它真的伸進來，我們必須要讓它證明它的能力、智慧是足夠的而且其所採取的政策手段，我想這才是我們在檢討這整個事件我們最應該歸納出來的結論。