

《報告》

# 整併過程中政府之角色：

## 市場機制 vs. 政治機制

◎李桐豪

主持人邱老師、在座的諸位先進，高朝兄！下面就提綱挈領針對金融改革整併過程中的政府角色，把議題拋出來，希望今天來更有資格談論這個議題的前輩能夠把他們的想法說出來。

我個人看整個台灣金融改革的開始大概是在一個大步的舉動，特別是新政府上台後就立即推動金融六法，因為新政府一方面面臨著國內金融環境的惡化，特別是很多問題機構的出現。另一方面，面對很多國際金融市場、機構的體制改變，特別是綜合銀行的出現。所以金融六法算是一個金融改造的序曲。金融六法中一個很重要的就是「金融重建基金」

的設立，當時通過設立後，就立刻進行所謂三六家金融機構的關閉。我個人的觀察認為，其關閉的特色是：

一、政府（金融局）指定由十家行庫來接手，顯然為一政府政治力的介入。

二、接手後，若有淨值缺口則由金融重建基金來給付。但是問題在於，其處理的速度太快，而且當時的考量只是想把它解決掉，並未有任何成本的考量。解決速度太快就造成日後很大的問題，在政治上產生所謂「新的農業金融體系」，這對我們整個金融改革的觀念上，等於是創造一個新組織出來，這個是我們從未去在社會上好好地探討的。第二，因為快速地處理問題金融機構導致資金不夠，就剛才劉憶如委員談到的，我們需要額外的資金。記得當時還和許前部長討論過這個問題。在這個地方，我們看到了，一旦這個資金提出來後，立刻出現執政黨（或者行政部門）與在野黨之間的一個角力。政府到底扮演多大的角色，市場機制該如何與政府的角色之間取得一個平衡？這是一個議題。而當然解決這麼大的一個社會問題時，到底應該花多少的社會成本，成本的考量到底應該是多少，是否要最低成本？這是我們當時的一個問題。

隨之而來的二次金改，政府希望在去年年底達到一些目標。剛才馬凱教授談到政府並未達成目標，我個人則是認為，政府已經達成第一階段，至少表面上是如此。第二個，今

年年底金控減半的目標，社會上最大的質疑就是，這樣子的一個政策在當時並未經過朝野很合適的溝通就推出，所以造成社會上非常大的反彈，反彈是所謂「圖利財團」的問題。在這樣的過程中，我們真正要問的是，政府開始用不管是「二五八」，或者是二次金改，政府動用最強勁的行政力以及動用社會的資源，它想達到的目的是不是可以同樣地透過市場的機制來完成。政府介入所創造的一個金融產業結構的環境，沈教授談到這是否能夠真正地創造出一個永續競爭力的一個產業環境，這是我們要探討的。更重要的是，談到圖利財團的問題時，它是否創造出一個寡占的環境市場，如果是的話，固然可能在利潤上會增加，但是消費者的權利在哪裡？這也是我們要探討的問題。

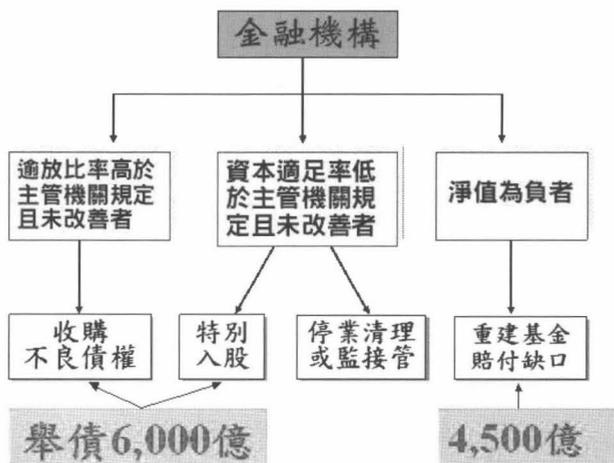
我們要了解金融產業的特色。其實台灣的金融產業是非常重要的，因為國家整個GDP的產值已經在服務業已經超過了百分之七十以上，而其中七分之一以上又是我們金融業，所以金融業的重要性已塑造、創造出的產業體系，當然就會影響到國家長期的經濟發展。更重要的是，國家常常講到要在金融安全、安定的前提下，要高度管制的一個金融產業。這個產業它到底是否能在管理的運作上能夠符合社會的正義，這是在考慮金融產業政策時要非常注意的地方。

學者在理論上很早就提出，政府跟產業之間的一個互動的關係——「管制辯證」理論。

- 占GDP產值11.57%的產業
- 一個40萬人就業的產業(16萬人在銀行等金融機構)

年(月)底	GDP	金融服務業產值				金融服務業產值占GDP比重(%)			
		總計	金融及其輔助業	保險	證券期貨	計	金融及其輔助業	保險	證券期貨
83年	64,636	6,040	4,272	1,082	686	9.34	6.61	1.67	1.06
91年	97,354	10,819	7,448	2,500	871	11.11	7.65	2.57	0.89
92年	98,442	11,226	7,836	2,571	819	11.40	7.96	2.61	0.83
93年	102,059	11,812	8,116	2,673	1,023	11.57	7.95	2.62	1.00
94年9月	28,130	3,179	2,392	611	177	11.30	8.50	2.17	0.63

## 金融重建基金運作之原始構想



即金融管制者（政府）強力地支持，依法管理時，被管制者（金融業）總是想辦法要脫逃，總是要想辦法找漏洞，而找漏洞的過程中，就會有新的管制出現，即正、反、合，可也是要告訴各位的是，正、反、合到最後是管制的破產，又一個大的循環出來，所以是管制的破產叫做解除管制。但是解除管制不代表社會太平，因為新的管制又要出來。

另外一種觀念是莫頓（Merton）教授他們提出的創新循環（innovation spiral）理論，其說明不只是直接金融與間接金融之間在平常有一個高度競爭，而且間接金融（金融機構）也會利用市場很多新的工具和創新來繼續地去發展，產生一種互補的效應，所以短期市場和機構之間的一個競爭，長期是所謂的一種互補。但是不論如何，兩位學者的理論都意謂了政府在管制金融機構時角色的扮演的「適度」性。「過度」的政府管制卻可能扼殺金融產業的發展，最後將導致解除管制與再管制的社會龐大成本支出。但「適度」的拿捏是非常困難的。

尊重市場機制是金融管理的前提。到底政府的政治力應如何介入？我個人認為大概是在兩個條件之下——一是市場運作失靈，即產生金融危機時。二是如果在不違背市場機制之下，如何去加速完成社會目標？其管制的目標在哪裡？當然耳熟能詳的是要維持一個公平透明競爭的市場環境，然後利用市場的監督力量監督市場金融機構的發展，更重要的是，

是，金融機構的進退場機制要有一定的規則可循，而如果發生問題時，社會來承擔金融失敗問題的成本應該降低。更重要的是，過程中金融機構不能只以金融機構的觀點來看，還要從消費者權益保護的角度，要避免在金融機構與消費者之間不對等的交易過程中它可能受到的不公平待遇，這是我們在做金融管理上面一定要注意到的項目。

在台灣，政府的金融管理更需留意在經濟發展過程中特有的整體產業成長環境與政策是否具有的一致性。剛才談到，高集中度的結果會否造成台灣的中小企業融資上產生困擾，這個是我們在做金融產業政策，如果要做一個所謂的產業政策發展時，這個地方是必須要考虑到的。不然，如果政府金融管理使得金融業的集中度提高，大型企業融資更為方便，而中小企業融資卻受到阻礙，甚至要靠政府以信用保證基金長期補貼，則政府金融與經濟發展產業政策的不一致，將出現耗費社會成本卻僅收事倍功半成效的不良後果。

一般而言，我國政府管理金融產業活動的工具（手段）有租稅誘因、申設（含分行）、關閉與合併管制、金融檢查、「道德勸說」、營運規範、行政裁量、公股管理與立法院決議。在此列出這些工具主要是想說明一點，為什麼我剛才說去年年底的產業政策——金融改革政策，某一程度而言，表面上是成功的？因為可以達到數字上的目標，這個目標的達成最主要就是公股管理政策，公股管理很強自然可以達到表面上的目標，但是有沒有意義就

是需要質疑的。

台灣過去長期以來的金融管制被詬病的是，行政自由裁量權被誤用，金融管理決策體制不能維持超然獨立性，而被政治力大量介入，結果讓金融體系運作亂了步驟，即使有法律的規定也無法扼止為政者的濫權。例如，金融管理部門過去以權宜方式，故意不落實「銀行法」第六十四條規定的勒令停業條款，結果導致日後社會被迫承擔數以千億計的金融重建成本。立法院預算審查時亦曾決議要求「中央銀行及財政部督飭台銀等公營行庫，即日起率先調降放款利率，存放款利差平均不得超過二個百分點」。雖然這樣的限制並未對當時已低於百分三利差的銀行存貸市場起作用，但是立法委員以政治力（立法權）影響市場的便宜行事動機卻不足取。顯然，我國行政與立法部門仍要學習尊重法律規定與市場機制。

過去在處理問題金融機構的態度是，在金融重建基金出現前，基本上都採取一個比較寬鬆、掩蓋事情發生的方式，所以金融重建基金的出現算是很大張旗鼓、的一個方法。

問題基層金融機構的處理過程出現的兩大弊端：一是會計師評估資產負債缺口過於倉促草率，導致金融重建基金耗費近十三億七千萬元將部分固定資產退還給農漁會，這個就是處理太過倉促的結果。而且因為引發這些農漁會的反彈，導致我們現在搞了一個農業金

庫。農業金庫只是把問題拖延到以後準備再去處理一次。未來農漁業基層金融機構可能要面臨另一次的重建工作，這就是因為在處理問題金融機構時不夠謹慎的結果。

其次，合庫承受台中市四家「倒閉」信用合作社，卻受制於行政干預，被迫另外由合庫自行支付二十一億六千六百萬元的社員股金金額的全數退還，倒閉的金融機構的股金還是用十塊錢還給人家，這也不符合最基本的商業運作模式。政府的作法等同於宣佈信用合作社社員股金不是股本而是長期定存。全國信用合作社瞬間成為無本經營的高風險金融機構，並造成日後關閉其他信用合作社時的社員股金退還問題。事實上，日後「行政院金融重建基金設置及管理修正條例」無法在第五屆立委期間通過的最後原因，竟是中信銀標購鳳山市信用合作社後拒絕再付社員股金面額。結果，立法院「立法要求」重建基金多花了五億四千七百餘萬元「擺平」鳳山市信用合作社社員股金問題。所以整個社會市場運作的基本精神都沒有了，原因就在於一開始在處理這樣的金融機構時太倉促，太多政治力介入，太多政治性的考量。

行政院提出新的重建基金規模高達新台幣一兆五百億元，包括「無限期」課徵四千五百億元金融營業稅支付倒閉金融機構的淨值缺口，與舉債六千億元收購問題金融機構問題資產，並可藉增資介入問題金融機構的人事管理。

「二五八」金融重建方案充分顯示大有為政府的心態。從第一波處理倒閉基層金融機構的經驗可知，短時間內違反市場機制，政治力過度介入處理問題金融機構，會造成社會不欲見到而影響深遠的不良後果。此時，立法院反對黨與行政部門對於如何處理後續問題金融機構的方式有著基本認知的差異。以親民黨為主的反對黨認為，台灣早先成立的資產管理公司應該發揮功能，透過市場機制的運作先處理「壞銀行」（問題資產）部份，再透過標售（另一個市場機制運作）將「好銀行」脫手，而剩下的淨值負數的缺口再交由重建基金補足。雖然行政部門與媒體以民粹方式，公開攻擊因此延後重建基金增資是「反改革」的行為，但經過時間證明，反對黨堅持在尊重市場機制運作下的金融重建，不僅務實而且金融重建基金規模由新台幣一兆五百億元縮減為二千五百億元，大量節約了納稅人的稅金。

金融重建的經驗告訴我們，尊重市場機制下的有限政府仍然可以解決國家的金融問題。相反的，一時擁有大量資源的政府卻可能在倉促中，作出事後不易彌補、不符商業基本原則與社會公平正義的錯誤決策。政府應有的作法是，在限制條件下，配合市場機制作出最佳的決策。以中興商業銀行為例，民國八十九年四月底遭擠兌而被中央存款保險公司監管時帳面淨值仍有七十餘億元，政府應該在當時就對其資產進行詳實評估，放在市場上拍賣，並視標售狀況補足必要的差額。政府錯誤的延宕決策，最後竟花費重建基金新台幣

五百八十四億七千四百餘萬元來解決問題。所以，政府的「為與不為」若是以政治考量，忽視市場的力量，經常會招致「事倍功半」的結果。

「二次金改」，政治力的介入更大了。政府高層希望在短時間內「迅速提升金融市場的效率化與國際化的程度」。即便「二次金改」的決策過程不明，在日後的執行過程中引發社會圖利財團的強烈質疑與銀行工會的反彈。立法院財政委員會遂在九十四年十月三日作成決議，要求「二次金改」全面停止，官股也應全面停止釋股、換股及各種股權移轉作業，但政府高層依然威脅「誰抗拒改革，我就辦誰」、「誰無法貫徹，就要負政策成敗責任」。不過，最近又傳出行政院「二次金改踩煞車不是為停車，而是更謹慎開車」的說法，「二次金改」步調減緩應已是事實。二次金改希望迅速提升金融市場的效率化與國際化的程度的目標，我個人對於此目標的達成是存疑的，剛才提到的銀行規模愈大似乎會愈有效率，其實國內過去的實證研究似乎也看到這點，但是我個人認為其中的問題是，我們的樣本都是健康的銀行（大銀行）去合併一個小的不健康的銀行，不健康的銀行通常管理上都有問題，其成本當然就高，我們並非真正拿一種健康的一種合併關係，而是一種不健康的合併關係，所以說一個健康的去合併一個不健康的，然後效率提升的說法，我覺得這只是在解決不健康銀行的問題而已。

金融機構合併能否提升競爭力，在於是否產生所謂的綜效。學界或許可以同意健全的大銀行合併倒閉的小銀行，可以產生降低成本規模效益，但問題是倒閉小銀行本身經營可能牽涉到的不只是效率的問題，而可能是整個銀行管理都出現道德危機的問題。因此，金融學界對於所謂規模經濟（economy of scale）的效益程度長期都是持保留態度。在另一方面，金融機構合併產生所謂的範疇經濟（economy of scope）效益（業務範疇）則是持較為肯定的態度，但競爭力提升的程度則須視營業項目的種類而定。

台灣的銀行、金融業不夠集中嗎？如果我們看台灣最重要的金融控股公司，十四家金控公司的資產總值，我國前三大金控公司的集團總資產占全部十四家金控公司的比例高達百分之四十二的資產，如果是前五大則是占了百分之六十。所以用金融控股的範疇來看的話，它已經相當集中了，但是我要問的問題是，我們的金融產業政策到底是要建立一個把銀行家數減少還是真正的正確做法應如何做？我認為政府正確的作法反而應該是建立一個立足點平等的金融市場公平競爭環境。立足點平等是說，對於銀行的核定，對於成立金控公司都不抱持任何主觀上的要求，任何金融機構要成立，只要符合法律要件就成立，而且這個要件本身有一部分是行政控制的，請問銀行為何要一百億才能夠成立？很多人說銀行過多，所以一百億要更高，我說：「錯了！應該要讓真正有資格的人有機會進入這個市

場，要讓好的人可以出來，只讓有錢的人出線，這是不對的。」所以我認為工業銀行為何要二百億？商業銀行為何要一百億？金融控股公司為何要二百億？而且甚至給了二百億還不准成立，這不是更莫名其妙？這不是在建立一個立足點的公平，亦即，整個金融產業的發展應該是發動權在經營者而非在政府，政府是要建立一個公平競爭的環境，讓發動權交由經營者，經營者要變成大的金控公司，只要符合法律要件，不能阻止小的銀行有意圖要成立金控公司。所以剛才劉委員才說，在美國到今天為止有六百三十七家的金控公司，中間有很多小的、很多大的，這不是我們政府可以決定的，是由發動者（金融機構的經營者）來決定，政府做一個公平的裁判員，這才是真正我個人認為一個正確的態度，但二次金改顯然不是往這個方向去思考的。

「二次金改」要求去年底（九十四年）官股金融機構要減半，以促成三家金融機構市占率達百分之十以上。表面上，政府的目標是達到了，但是合作金庫銀行與農民銀行合併、台灣銀行與中央信託局合併、兆豐金宣布購買台灣企銀股票三個合併案似乎是為應付完成任務而急就章促成的，我們實在看不出這樣合併的銀行會因此更具有競爭力。政府不求以企業改造方式提升經營效率，改善自身掌控金融機構的體質，卻想藉表面合併方式號稱可以提升銀行的競爭力，並不是務本的作法。嚴格的說，官股銀行減半只是政府想在最短時

間內，擺脫在其控制下表現較差的金融機構，但這些合併案若真正要出現成效，恐怕還有一段時間要等。

政府或許可以透過行政力量將官股金融機構減半，但是政府卻缺乏政策工具推動金控公司減半的目標。我們再三強調，推動金控公司合併的原動力應該來自企業本身，基於策略性的考量，並透過市場運作方式完成合併工作。政府在金控公司合併過程中應該扮演公平仲裁者的角色，要注意到社會各層面可能造成負面的影響。「二次金改」想以政府的力量限期完成金控公司減半，不僅不可能而且也缺乏經濟的實質意義。相反的，市場被壟斷將增加中小企業融資困難度，財富（所得）分配不公平，消費者權益受到傷害等社會負面的衝擊卻是輕易可見的。

最後，我們尤其要注意台灣金融體系自過去就有受家族掌控的憂慮，而家族式經營的金融機構，若無法吸收最好的管理人才，能否還有長期的競爭力則是讓人懷疑的。所以，政府訂定金融產業政策要特別注意是否會導致家族式財團的結果。社會不易接受金融寡占的財富分配後果，而台灣目前的公司治理尚不足以對抗家族式財團對社會公平正義的傷害，「肥了財團、瘦了百姓」已成為社會對「二次金改」的結論。

我的結語非常簡單，政府不要自己去主導想創造出來的東西。台灣需要一個甚麼樣的

附表一 我國金融控股公司概況

單位：新台幣億元

金控公司	集團總資產 <sup>△</sup>	金控資產	股本*	普通股市值 (4/28/2006)	主要業務
國泰	30,649.24	2,044.87	852.42	6,094.80	保險、商銀
台新	23,494.17	1,174.73	512.32	1,075.87	商銀、保險
兆豐	22,384.60	2,102.17	1,136.57	2,830.06	工銀、商銀
華南	16,710.49	957.67	597.02	1,474.64	商銀、證券
富邦	16,540.73	1,712.53	806.53	2,492.18	商銀、保險
中信	16,381.28	1,456.70	709.07	1,857.76	商銀、證券
第一	14,858.97	963.77	582.65	1,477.02	商銀、證券

at the Asian Development Bank Institute in Tokyo, Japan, April 17.

新光	13,312.20	893.35	407.44	1,385.30	保險、商銀
建華	10,988.06	954.08	723.00	1,279.71	商銀、證券
玉山	6,355.07	493.26	302.70	699.24	商銀、證券
復華	3,873.16	485.23	316.18	414.20	證金、商銀
日盛	3,397.89	345.00	225.33	169.00	商銀、證券
開發	2,805.41	1,468.89	1,033.28	1,327.76	工銀、證券
國票	2,340.09	272.61	211.99	232.13	票券、證券

資料來源：股市觀測站與蕃薯藤股市網站。

<sup>△</sup>：資料以 2005.4Q 為主，但國票與中信為 2005.3Q 資料，另第一金集團部份為 2005.3Q 資料。

\*：金控公司之普通股股本，未扣除購回庫藏股股數。

附表二 民國九十四年官股銀行減半進展概況

時間	事件	符合 10%市占率
3/15	寶來證券集團入主僑銀	
8/6	台開信託之信託部為日盛銀收購	
9/9	台灣企銀標售失敗	
9/23	台新金特別股入主彰化銀行	符合
11/9	合作金庫銀行與農民銀行合併	符合
11/17	台灣銀行與中央信託局合併(核定)	符合
12/16	兆豐金宣佈以 9 元為上限購台灣企銀股票	符合
完成官股減半目標；存續金融機構：台灣銀行、土地銀行、合作金庫銀行、兆豐金控、華南金控、第一金控		

資料來源：本報告整理

金融產業結構應該留給市場、留給經營者去決定。除非違反社會公平正義原則，政府不應該以政治力介入決定金融機構的合併問題。我們由金融重建過程看到政府不尊重市場機制的錯誤，及造成社會龐大的損失；我們也由「二次金改」看到政府急切的不務實目標，及可能造成金融產業結構的傷害。政府想取代市場力量主導產業結構的改變，對產業的傷害要遠大於好處。

政府對於金融產業應有的基本態度是創造一個金融環境，讓有競爭力的金融機構可以由小變大，而倒閉的金融機構不會傷害社會弱勢者。台灣現有的金融法規限制了小的新金融機構的出現，是變相保護既有卻不見得具效率的金融機構，這是降低金融產業競爭力的重要因素。

政府為維護健全金融產業要作的事太多了。例如，金管會本身的組織再造及法令修改，中央存款保險公司保險賠款特別準備金的增撥，金融市場與產業監理的強化，上市（櫃）公司治理的推動，證券市場內線交易的防範與金融業登陸的推動與管理等都是我國金融改革急迫要作的事。二次金改到底該有幾家金控公司？規模大小等問題，就留給市場去決定吧！像安泰銀行要成立金控，如果是我的話，我就認為應該讓它式微，如果今天中信金控在不違反公平交易法下要把安泰銀行吃掉，我也沒有意見，因為發動權在經營者本

身，而非在政府手上。所以金融市場的產業結構就讓市場去決定，政府做好安全的防護，做好公平交易的一個經營環境，個人於願足矣！報告到此，謝謝。