

《評論》

政策執行層面要回歸市場機制

◎周添城

主持人、二位報告人、三位評論人，在座各位先進大家午安！從以上幾位的報告可知，金融改革的確是一個錯綜複雜的問題，但我想，天下沒有一個白吃的午餐，天下也沒有一個不付社會成本的一種政策產生。

在過去的這一段時間當中，對於金融部門的政府政策被歸納為二個階段：一次金改以及二次金改。一次金改中包含的內容就是透過「二五八」，最後解決了當時認為最迫切需要去解決的逾放問題的處理，衍生出的下一部份的討論是，這樣的金融重建工作需不需要擴大到一兆零五百億這樣的一個爭議。我是把一次金改的討論限在這兩塊中。二次金改大家的火力集中在兩塊，一是公股金融機構減半，一是所謂金控家數減半，以下就針對這兩部分發表一些個人的看法。

一次金改「二五八」的提出，很明確地這二個階段的改革中對於時間都有非常嚴格的規定。二年以內要把逾放降到五，且要把資本適足率提高到百分之八以上。所有的加上時限的政策要求與追求的話，後面付的代價一定會比沒有加時限要來得大，意思就是一定會有副作用。但是它又得到一個正面的效果，即可以在更精準的時間內達到目標，我個人來看「二五八」的執行，某種程度就總體的政策目標來講，客觀上應給予肯定。因為如果沒有這麼做的話，恐怕我們的金融體系中可能還陷在房市、股市還是非常低迷，逾放非常高，整個系統無法走出泥淖的困境。而代價自不可避免，包括剛才劉委員所談到的，這裡面的交易都是幾百億在切，那段時間李教授與我都在合作金庫董事會中，若不給公營金融機構時限，逾放的問題不曉得會處理多久，因為沒有人敢去面對這個問題，所以時間會拖得非常地久，這就是當時的困境，所有的體系都陷在泥淖。「二五八」的副作用我想大家都看得出來，另外剛才李教授提到的，會不會付不應該付的錢，會計師的問題倒是比較小，就是說，本來那個制度允許在那麼短的時間查帳，查完以後，就允許它如果有加減帳再挪一挪就可以了。

對於信合社股金發放的問題，我完全同意其根本是政治之下的產物。我相信當時的財政部，也相信當時的重建基金，我更相信授命去收購、併購那些金融機構統沒有人願意

付那筆錢，那是政治壓力之下的，最後還修改了法令。我想責任要先講清楚。但是我之所以認同「二五八」政策且給予肯定的原因是，我認為是對於當時國內金融體系的危機處理與一種「救急」，如果是這樣子，接下來要討論它要擴大到一兆零五百億時，那個結果我就完全贊成李教授的立場，值得強調的是，既然重建基金的啟動是為了救急，那麼後續由金管會接手的重建工作，竟然提出一兆零五百億元的龐大資金需求，那就犯了定位不清的毛病，因為似乎要把重建的工作視為長期、例行性的工作。所以，這個訴求最終還是沒有能夠獲得立法院支持而作了大幅修改（減縮），恐怕也凸顯了金融重建應屬臨時救急性措施，而非常態性輔導措施的定位。我想第一次金改的階段裡面，前半段我認為我們應該還是要給予肯定，後面那一兆零五百億，我也要給予在野黨委員肯定，因為成功地阻止了政府沒有往那個方向走。

針對「二次金改」方案來說，作者對決策過程與內容均有質疑。對二次金改所揭示的公股金融機構與金控減半政策之必要性與正當性都有所保留。主要是質疑合併是否能提升競爭力？如果答案不全是肯定的，那麼其必要性就存疑。即便是透過合併有提升競爭力主的可能，也應多尊重市場而儘量避免人為的介入。至於其正當性方面，主要是政府強力主導合併的過程中引來圖利財團的指責。我認為政府沒有把事情講清楚，我基本上贊成要擴

大規模的論調，其實不應該連結到競爭力、效率上面的問題，那不是政府機關該去處理的問題。真正我認為有意義的討論題目應該是，金融機構的規模大小與其能否提供跨境經營中間的關係為何？政府本來要講的是國際化，而那才是比較有意義的地方，如果我們今天要討論的是二千三百萬人的市場的話，說實在的，政府就不用推了，一切交由市場機制來運作便可。

十幾年前開始開放新銀行的設立以前，現在政府所講的要有一家金控市占率要達到百分之十。十幾年前開始開放新銀行的設立以前時，我就算過台灣的集中度、市占率，那時候的金融產業的競爭力是不高的。所以我認為其實我們應該給政府的壓力是，如果政策終極目標是要擴大規模，就不能夠不在國際化政策上面拿出你的誠意。我們在紐約也有分行，在倫敦也有分行，大家都理解那些的功能實在是微乎其微，真正能夠施展的方向，大家也都知道在哪裡，政府是否也打算好了要把哪一塊市場開放給我們的金融機構做，如果有，我就覺得擴大規模這個方向是有意義且值得討論的。

上文已指出，金融重建可能確有急迫性，屬於一種救急措施，因此不宜衍生成為長期性工作。但是二次金改則以提升金融機構競爭力為目標，對於身陷高度競爭的金融業者而言，固然也有相當急迫性，但對金融主管而言，其救急的壓力較低，限時限量作為目標確

實有值得探討的地方。不過，值得我們進一步討論的是，公營金融機構與金控家數減半這兩個目標，其實是有台灣金融產業特殊的環境因素，而有其不得不然的地方。為什麼？因為台灣金融產業（尤其是銀行或以銀行為主的金控）的資本結構中政府占有相當高的持股。換言之，政府是國內銀行和銀行為主的金控機構中的最大股東，以政府持股所能掌控的金融機構之資產比例竟高達六成。這一個背景因素必須納入考量去評述「二次金改」才不會失真。

台灣金融產業的這一結構性因素，背後的道理就是民營化政策在這個產業執行的程度還相當不足。根據政府提供的資料，廣義而言，政府透過其控股能夠控制金融機構的資產高達百分之六十，換言之，發動權是在金融機構的經營者手上。因此，當以整併擴大規模作為手段的「二次金改」要推動時，如果作為最大股東的政府公股沒有立場與政策態度的話，那麼市場機制如何啟動？公股一點股份都不釋放，那麼整併的速度與規模都非常有限，這是政府必須配合演出的道理。因為政府不僅是市場遊戲規則的制定者，其本身就是市場的參與者。所以，公營金融機構減半可以說是必須面對的課題，否則「二次金改」就不用提了。當然，金融股權釋出的過程當中，最近我們看到很多的風風雨雨，而如何去做是執行層面的問題，但是政策方向我認為是對的。

所以對於二次金改第二階段金融改革中的第一段——公股金融機構減半，我個人的評論是，公股金融機構減半這樣的手段，其目標是要擴大規模，然後最後我認為應該連接到國際化這個部分。我們應該下定決定讓我們的公股金融機構不是只有減半，而是真正地讓金融機構的經營者擁有發動權來決定。今日政府應該扮演二種角色，一是遊戲規則的制定者，本身它也是一個最大的玩家，所以今日看到的不管是台開還是彰銀，不都是公股在作怪嗎？都是因為公股管理中所產生的一些問題。這就是過去我們在民營化政策的過程當中，在很多的產業裡面都做了，但是凡是留下來沒有處理的，都是我們現在看到的，市場機制與政治機制當中做了一個最壞示範的結果。

第二部分談到金控要減半，事實上政府現在也想踩煞車，事實上在今年年底根本做不到金控減半的目標，因為公股的家數就比民營的家數要少，所以事實上無法主控做這件事情，所以到最後也是不得不要踩煞車。我也同意前面幾位所提到的，其實一四家要減少到幾家的數字是不必要去設定的，中間的過程也可以是拋物線的關係。這部分我們還是期待政府在金融產業經營的環境上，給予一個比較公平競爭的環境。

綜上所述，如果套用作者的分析架構，我們可以對「二次金改」作如下的評述：即公營金融機構家數的減少或整併，是必要的「政治機制」（即最大股東必要的決策與表態），

作成這個政策方向後，執行層面就要回歸「市場機制」，即透過市場，訂定明確目標與遊戲規則去找到最適合的整併對象與條件。相信這樣的「二次金改」就會被大多數所認同與支持。以上就請各位指教，謝謝！