

陈水扁时期台湾地区金融改革的政治分析

黄宗昊

(上海交通大学 国际与公共事务学院 上海 200240)

摘 要: 20 世纪 80 年代中期以后台湾地区的金融自由化因政策失当,造成银行数量过多、放款审慎程度下降,再加上政商关系不当介入金融治理,导致本土性的金融风暴,因而产生了金融改革的需求。2000 年的政党轮替执政开启了台湾金融改革的契机。但在政府体制、政党体系和选举制度的整体影响下,台湾地区政局呈现“少数政府”以及两大政党阵营激烈对立的局面,对政策过程造成不利的影响。金融改革的各面向——包括坏账处理机制、金融监管架构、金融产业组成等——都遭到或多或少的扭曲,使陈水扁时期的金融改革不但成效不彰,反而弊端丛生。

关键词: 政治制度; 少数政府; 金融改革; 台湾

中图分类号: F832.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2015)01-0057-11

DOI:10.14157/j.cnki.twrq.2015.01.007

一、前 言

台湾当局在经济发展过程中,长期实行高度金融管制,直到 20 世纪 80 年代中期才开始逐步松绑,推动金融自由化。但在金融自由化的过程中,由于政策失当,造成银行数量过多,再加上政商关系不当介入金融治理,使得台湾地区出现多起金融机构挤兑、倒闭的事件,引发社会骚动不安。其中,尤以 20 世纪 90 年代末期的本土性金融风暴影响最大,反映出金融治理的严重问题,也让台湾产生金融改革的需要。

在 2000 年台湾地区最高领导人选举中,民主进步党的陈水扁胜选,终结了国民党在台湾的长期统治,但立法机构仍由国民党主导的“泛蓝阵营”居多数。^[1] 陈水扁在任期间,持续任命己方人马出任行政首长负责施政,形成缺乏立法机构稳定支持的“少数政府”(minority government),因而在政策推动上阻碍重重。与此同时,民进党主导的“泛绿”阵营与国民党主导的“泛蓝”阵营又产生激烈的政治角力,扭曲了政策过程,对金融改革造成负面影响。

之所以出现少数政府以及两大阵营严重对立的局面,和台湾地区的政治制度关系密切。政治制度作为一个整体,由政府体制、政党体系和选举制度结合而成。林继文指出,制度配套之后所发挥的

基金项目: 上海交通大学文科科研创新项目“台湾地区的政府体制、政治运作与政策产出: 对两岸关系和平发展的启示”(13QN16)

作者简介: 黄宗昊,男,上海交通大学国际与公共事务学院讲师,上海交通大学台湾研究中心研究员。

综合规范作用 相较于个别制度的作用 ,很可能会大异其趣 ,甚至产生意想不到的“化学变化”。^[2]例如台湾地区的政府体制类似于法国的“双首长制” ,当法国的总统和国会多数分属不同政党阵营时 ,总统会任命国会多数属意的人选出任总理 ,从而出现总统与总理“共治”(cohabitation) 的妥协现象。何以类似的妥协并未出现在台湾? 原因在于法国和台湾地区虽有类似的政府体制 ,但却搭配了不同的选举制度。

在上述理论观点的启发下 ,本文认为 结合政府体制、政党体系和选举制度的政治制度整体 ,引导了台湾地区的政治运作 ,造成“少数政府”及两大阵营激烈对抗的局面。在此种权力格局下 ,执政者欲强势作为往往事倍功半 ,改革容易遭遇政治支持不足的困境。尽管如此 ,民进党政府仍贸然推动重大金融改革 ,致使金融改革的各面向——包括坏账处理机制、金融监管架构、金融产业组成等——都遭到政治力或多或少的扭曲。最终造成陈水扁时期的金融改革成效不彰、弊端丛生。本文以下先简述台湾地区何以需要推动金融改革的背景 ,再分析不稳固的政治基础何以出现 ,并逐一检视金融改革的各面向如何被政治力扭曲。

二、推动金融改革的背景

在 20 世纪 80 年代中期以前 ,国民党当局采取高度的“金融压抑”(financial repression) 政策 ,严格限制金融机构的数量与业务范围 ,借由控制金融业以掌握企业的资金流向 ,进而主导台湾经济的走向。正如郑敦仁所言 ,国民党当局是将金融视为经济的“发令高地”而加以守护(guarding the commanding heights)。^[3]随着 80 年代中期金融自由化的展开 ,尤其是 1989 年民营银行的开放设立 ,使得台湾迅速从原本金融不足(under - banking) 的一端 ,摆动到金融过剩(over - banking) 的另一端。银行数量从开放前的 23 家 ,历经 90 年代暴增了一倍多 ,达到 53 家。^[4]银行数量过多的结果造成彼此的业务激烈竞争 ,为求生存与保持利润 ,放款过程的审慎程度下降 ,承受较以往更高的风险。一旦面临景气变动 ,尤其是在经济衰退的时候 ,银行所贷出的大笔款项常无法有效收回 ,形成巨额的坏账 ,也使银行的逾期放款比率(non - performing loan ratio) 激增。

另一方面 ,随着台湾地区政治民主化的展开 ,选举成为维系政权的关键 ,国民党无法再以“反攻大陆”的意识形态作为执政基础。为了支付庞大的选举经费与支撑庞大但低效的党务系统 ,国民党以其“投资事业管理委员会”为核心 ,逐步运用政治权力发展出规模庞大的“党营事业集团”。许多内需型产业的财团也趁机 and 国民党发展出事业经营的合作关系 ,并利用国民党的政治权力保护其经济利益。就在“国民党财团化”和“财团政治化”的交互作用下 ,形成了在台湾民主化过程中寻租(rent - seeking) 的政商联盟 ,扭曲了体系中有效经济治理的机制。^[5]尤其是许多经营政商关系的人士 ,透过政治力的介入往往能自金融机构贷得大笔款项 ,转而投入股票、房地产的炒作; 一旦景气翻转、资金周转不灵 ,又利用政商关系作为掩护 ,欠款不还 ,造成金融机构经营困难 ,甚至引发挤兑风潮。^[6]这也是何以金融机构逾期放款比率节节升高的主因。

在 1997 年中 ,亚洲金融危机爆发 ,由于台湾对外资的限制仍旧严格 ,虽然新台币也随之贬值 ,但没有酿成如韩国般严重的汇率危机。一时之间 ,经济发展程度相近的台湾地区与韩国 ,在金融危机中完全不同的遭遇成为学术研究的热门题材。朱云汉的观点认为 ,台湾之所以受创甚微 ,主要是由于政府仍具有自主性 ,金融官僚(特别是“中央银行”) 能有效捍卫台湾的经济稳定。^[7]这也成为被许多学术文献引用的权威性解释。

但事实上 ,台湾地区并非一片平静。随着亚洲金融危机的加剧 ,经济景气急转直下 ,多家在股市

挂牌的公司陆续发生财务危机,金融机构的坏账比例不断增加,尤其以基层金融机构最为严重,一场本土型金融风暴俨然成形。面对金融危机,国民党当局的典型处理方式,就是动用大量的政府资金替问题企业纾困,同时协调多家银行将债务延期。同时,党营事业集团也配合政策拿出资金,协助与其关系密切但遭逢危机的财团脱困。

虽然局势最终控制住了,但台湾金融体系在20世纪90年代不断升高的逾期放款比率,和逐渐增加的金融机构挤兑事件,都一再显示出金融体系脆弱的警讯。例如国际知名的穆迪信用评级公司(Moody's Investors Service)在1998年9月就调降了台湾十家银行的信用评级;多家欧美的财经杂志,包括英国的《经济学家》(*The Economist*)和美国的《商业周刊》(*Business Weekly*)在内,也不断警告台湾的金融体系可能爆发危机。^[8] 尽管动用资金纾困只是治标不治本的做法,但除此之外似乎别无他法。金融体系的根本问题在于政商关系的不当联结,但在国民党执政期间,任何根本的金融改革都不具有政治可行性。

三、不稳固的政治基础

2000年3月的最高领导人选举,由于国民党的分裂,民进党的陈水扁当选,台湾地区首度出现政党轮替执政,也让金融改革似乎出现曙光。虽然陈水扁取得大位,但对立的“泛蓝”阵营仍然掌握立法机构的多数席次。双方如何展开互动,攸关金融改革能否有效推动;而双方互动的展开,又受到政治制度所引导。

(一) 政治制度的配套作用

台湾地区的政府体制类似法国的“双首长制”,同时存在最高领导人与行政首长两位实权人物,最高领导人拥有来自台湾地区根本大法所赋予的相当权力,行政首长则为根本大法所明定的行政部门负责人,由最高领导人任命,并基于立法机构的信任而在位。^[9]

就理论而言,在双首长制的政治运作中,如果总统和国会的多数派属于同一政党阵营,无论总统是否身兼党魁,都会成为己方阵营的实质领袖,同时享有总统的尊荣并实际主导施政。但如果总统和国会的多数派分属不同的政党阵营,则政府体制所搭配的政党体系就非常重要,不同的政党体系会使政府组成与政治运作产生不同的面貌。如果双首长制搭配的是社会分歧较为多元的多党体系,或者是单一分歧但并未有效整合的多党体系,则总统往往可运用策略结盟的方式,建构出国会中的支持多数,设法推动政策。

但台湾地区从2000年以后逐步形成的“两联盟极化多党体系”,却是一种特殊的多党体系样态。^[10] 虽然是多党体系,但政党竞争的方向却沿着单一的社会分歧——即统“独”立场而展开,在非此即彼的直接对立之下,使得多个政党统合成“泛蓝”、“泛绿”两大阵营,大幅压缩了最高领导人借由策略运作、建构立法机构中多数联盟的空间。尤其统“独”立场的意识形态色彩强烈,更容易激化双方的政治对立,让许多政策蒙上意识形态的阴影,进一步增加了政治运作与政策推动的难度。

台湾地区的政党体系存在相互对立的两大阵营,除了源自于民主化以来长期的统“独”分歧外,甄选立法机构成员的选举制度对于政党体系的发展也有重大的影响。台湾长期采用“复数选区单记不可转让”投票法(single non-transferable vote under multi-member-district system, SNTV-MMD,简称SNTV),即每个选区不只一个席位,但选民只能投票给一位候选人,且选票投出后无法在候选人之间进行移转,得到相对多数选票的候选人就可当选。^[11] SNTV选制虽然是多数决选制的一种,但相较于大部分的多数决选制,具有较高程度的比例性(proportionality),虽然两大阵营的支持度会随着政局

而变动,但双方选票和席位的比率都相对稳定,这可由两大阵营在立法机构中所拥有席次的摆动率(ratio of seat swing)看出端倪。^[12]林继文指出,从1992到2004年之间,“泛蓝”阵营的席次摆动率平均是4.9%,“泛绿”阵营则是4.4%,两大阵营在立法机构的席次比率长期稳定,没有太大幅度的变化。^[13]因此,在台湾的政治制度配套下,选举制度会巩固既有的政党体系。

另一方面,选举制度也会对政府体制的运作造成重大影响。SNTV 选制除了具有一定的比例性之外,同时也是实际运作起来不确定性很高的制度。由于 SNTV 选制是复数选区,每个选区选出不只一席,政党也会提名多位候选人参选,候选人将同时面临党内、同一政党阵营内以及不同政党阵营之间的多重竞争;而且候选人只要赢得相对多数的选票就可当选,使得新人挑战现任者的门槛很低。^[14]这些效果让候选人得花大量的经费从事竞选,以降低选举过程的不确定性,因此会大幅降低政党与现任议员提前改选的意愿。^[15]将选举制度特性与政府体制运作合并来看,当最高领导人与立法机构的多数派分属不同政党阵营时,由于改选成本高昂,立法机构的多数阵营不愿贸然提出对行政首长的不信任案,以免最高领导人解散立法机构重新选举。

既然立法机构不敢“倒阁”,最高领导人就会指派己方人马出任行政首长,全面掌握行政权。但最高领导人不愿妥协、拒绝“共治”的结果,无法取得立法机构中多数派的支持,就只能产生“少数政府”。同时,台湾地区的根本大法又规定最高领导人只拥有被动解散权,意即在立法机构倒阁时,最高领导人才能解散立法机构、重新进行选举。换言之,在立法机构不倒阁、容忍少数政府的前提下,最高领导人亦无法借由解散立法机构,主动改变少数政府的现状。因此,少数政府的状态可能会长期持续,而非短暂的过渡。在两大政党阵营对立尖锐之下,行政部门的政策与法案势必无法得到立法机构的稳定支持,只能如陈宏铭所形容的“逐案建构立法的多数”,形成有效执政的一大困境。^[16]

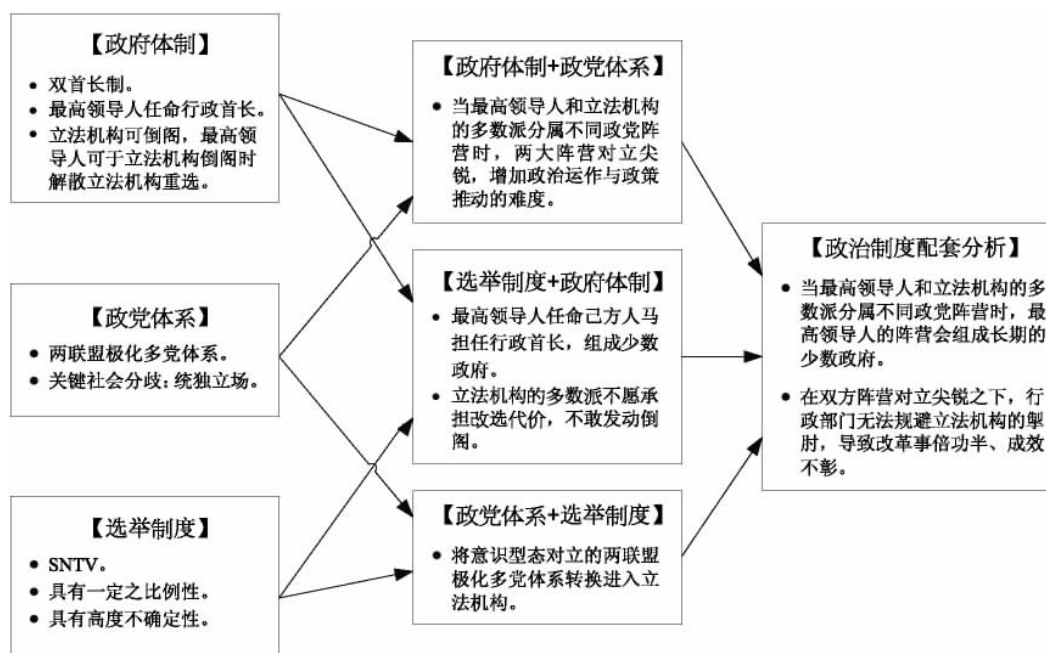


图1 台湾地区政治制度的配套分析

资料来源: 笔者自绘。

以上讨论可总结为图1。台湾类似“双首长制”的政府体制能否有效运作,取决于最高领导人的阵营是否同时为立法机构的多数派。当最高领导人的阵营无法取得立法机构的多数席位,同时搭配上对立激烈的政党体系,以及让立法机构中多数派不愿倒阁的选举制度,台湾会出现难以有效运作的

“少数政府”并且长期持续。要在少数政府的局面下推动全面而根本的改革,虽然不能轻易宣称是注定失败的,但至少是事倍功半、窒碍难行的;在行政与立法相互扞格之下,很容易让政策变调,甚至扭曲改革的初衷。

将以上制度分析的推论,与台湾实际的政治运作经验进行比对,可发现两者高度吻合。以下简单说明陈水扁时期的政治运作,何以无法为台湾的金融改革提供稳固的政治基础。

(二) 陈水扁时期的政治运作

陈水扁于2000年5月就职之后,为了推动政务,必须取得“泛蓝”阵营的合作,但又不愿直接指派“泛蓝”阵营属意的人选出任行政首长,形成“共治”的局面,因此采取了折衷的策略,以“全民政府”的名义,指派具有国民党籍的前防务负责人唐飞出任行政首长。立法机构中由国民党所主导的“泛蓝”多数阵营虽然没有发动倒阁,但唐飞并非“泛蓝”多数认可的阁揆人选,同时又难以取得“泛绿”阵营的支持,诚如吴玉山所形容的,唐飞主政只是“不稳定的妥协,而非共治”(unstable compromise, not cohabitation)。^[17]在内外交困之下,唐飞主政期仅仅从2000年5月延续到10月,短短五个月即宣告结束。

在唐飞主政的试验失败之后,陈水扁就放弃和立法机构中“泛蓝”多数妥协的努力,并径自任命民进党籍的张俊雄出任行政首长,组成“少数政府”。正如前文制度分析所指出的,在台湾地区的政治制度配套影响下,立法机构中的“泛蓝”多数由于不愿支付高昂的改选代价,迟迟没有发动倒阁,一直容忍“少数政府”的存在。另一方面,台湾地区的根本大法又规定最高领导人只握有对立法机构的被动解散权,除非立法机构倒阁,否则最高领导人不能解散立法机构重新选举。换言之,最高领导人也无法主动掌握时机,建构对其有利的政治局面。尽管陈水扁于2004年5月连任最高领导人,但历经2001年底和2004年底两次改选后,立法机构的多数席位始终掌握在“泛蓝”阵营手中。“少数政府”的局面因而不断延续,在“泛蓝”与“泛绿”的对立下,从2000年5月到2008年5月,行政首长的施政都无法得到立法机构中多数派的稳定支持。^[18]

在“少数政府”的局面下,行政部门难以取得立法机构的常态性支持,仅能就个别法案逐一建构立法的多数,“泛绿”阵营必须努力和立法机构中的“泛蓝”阵营进行协商、沟通,甚至大幅让步才有可能使其法案获得通过;有时候即使法案通过,但已被修改得面目全非,也不符合行政部门的期待。另一方面,“泛蓝”阵营凭借着立法机构中的多数优势,本来就在法案的审查过程中具有主导权。尤其是“泛蓝”阵营认知到在当前的制度脉络下,“蓝绿共治”的可能性微乎其微,转而将政治舞台的重心放在立法过程以牵制行政部门后,更使“泛绿”阵营的有效执政大受影响,行政与立法对立的政治僵局时常在政策过程中上演。^[19]此种政治困境也明确反映在陈水扁时期的金融改革过程中。

四、被扭曲的金融改革

台湾地区之所以要推动金融改革,主要是由于国民党执政时期的不当作为导致了金融危机。金融危机的发生,常常和金融机构不良债权的比例过高,造成金融结构脆弱有关。所以为因应危机而进行的金融改革,多半是先设立坏账处理机制,降低金融机构的不良债权比例,设法恢复存款人与投资者的信心。但坏账处理机制只是金融改革的第一步,要避免危机再度发生,有必要强化金融体系的体质,这常常涉及两方面的调整,一方面须强化监管架构以进行有效监管,建立稳定的金融秩序;另一方面则须设法调整金融产业的组成,引入更有效率的组织形式与经营模式,增加产业的竞争力。所以台湾地区在陈水扁时期所进行的金融改革,也包含了坏账处理机制、金融监管架构与金融产业组成等三个面向。但无论是坏账处理机制的设置,还是金融监管架构与金融产业组成的调整,都或多或少受到

政治力的扭曲,呈现事倍功半的结果。

(一) 坏账处理机制

在政党轮替执政之前,国民党当局为了因应金融机构逾期放款比率不断升高的问题,一方面于1999年调降金融机构的营业税,由5%减为2%,并指定结余的税金须用于各金融机构打消坏账;同时提出《金融机构合并法》送交立法机构审议,希望取得整顿基层金融的法源依据,当信用合作社与农、渔会的信用部资不抵债时,政府有权接管与整理。但由于2000年的最高领导人大选在即,面对农、渔会干部与地方派系的反弹,国民党担心力推法案会冲击选情,遂将法案搁置。^[20]国民党时期短暂的金融改革也就此不了了之。

政党轮替执政之后,民进党当局面对越来越严峻的金融情势,解决金融机构坏账过多的问题已刻不容缓。在取得立法机构“泛蓝”多数的合作之后,民进党当局先是于2000年底通过了遭搁置的“金融机构合并法”,取得整顿基层金融的法源依据;紧接着于2001年推动“金融六法”于立法机构审议通过,提供整顿金融的配套措施;^[21]最终在2002年提出“一次金改”(第一阶段金融改革)的政策口号,并明定“258”的政策目标,即推动金融机构整体在两年内将逾期放款比率降到金融危机前的5%以下,并将资本适足率(capital adequacy ratio)调升到8%以上。

就处理问题金融机构与坏账而言,关键的机制在于设置“金融重建基金”,资金来自金融机构的营业税和缴交的存款保险保费,原始规模1400亿元(新台币,下同),设置期间为3年,由“财政部”出任主管机关,并由“中央存款保险公司”负责执行,初期先以净值为负的基层金融机构为处理对象。但在基金设置的第一年,即2001年,只是处理36家基层的信用合作社与农、渔会信用部,就花费780余亿元,已超过了资金的半数,赔付金额更庞大的问题银行尚未处理,显见原先设置的基金规模远为不足。当2002年民进党当局试图透过修法扩大“金融重建基金”规模时,旋即和立法机构多数派的“泛蓝”阵营爆发严重的政治冲突。

其实从金融重建基金设置之初,即充满着政治角力,在立法机构审查“金融重建基金设置及管理条例”时,法案版本就多达7个,最终通过的法案版本取决于政党协商,充满朝野妥协的意味。^[22]仅事隔一年,民进党当局又试图修法,与“泛蓝”阵营的冲突重开。双方的争执点洋洋洒洒可归纳出8项之多,包括:公共资金规模、金融重建基金规模、处理对象、坏账计算、赔付范围、监督方式、道德危机认知、系统风险认知等。^[23]其中尤以“金融重建基金”的规模是争执的核心,也是引爆此次冲突的导火线。

行政部门先是试探性地提出将基金的规模由原先的1400亿调高为10500亿,但由于金额过于庞大,遭到立法机构的强力质疑。行政部门旋即将规模调降为6800亿,但仍不为立法机构的“泛蓝”多数接受。一直拖到2004年中期,“金融重建基金”的设置期限即将届满,立法机构才修法同意设置期限延长一年,但仍不同意增加规模。^[24]等到2005年中期,基金的设置期限又将届满,立法机构的“泛蓝”多数才做出较大幅度的让步,将基金的设置期限一口气延展到2010年,并同意增加1100亿的额度。尽管如此,最终出炉的数字,仍然和民进党当局一开始的期待有着极大的落差。

在民进党执政期间,“金融重建基金”处理了38家农、渔会信用部,赔付金额约495亿元;9家信用合作社,赔付金额约433亿元;6家银行与信托投资公司,赔付金额约963亿元。^[25]“金融重建基金”总共开销了约1891亿,其中处理基层金融机构和问题银行的比例相当。截至2007年底,银行的逾期放款比率已从2001年最严重时的7.48%降至1.84%,农、渔会信用部亦从2001年最严重时的19.33%降至6.25%。^[26]在“金融重建基金”的支持下,打消坏账的工作有了长足的进展,并成为整体金融改革中相对成功的部分,但仍未完全达成原先设定的“258”政策目标。

(二) 金融监管架构

设立“金融重建基金”以处理问题金融机构只是“治标”,真正的“治本”之道有二:一是调整台湾

的金融监管架构,设立强有力的机关进行有效监管,让金融业不致重蹈危机的覆辙;另一则是强化金融产业的体质,汰弱留强,增加金融机构经营的效率与竞争力。因此,对于金融监管架构与金融产业组成的调整,也纳入了民进党当局的金融改革议程。但由于台湾政治制度配套所带来的少数政府困境,又扭曲了此两项改革的政策过程。

长久以来,台湾地区的金融监管权限分属于“财政部”与“中央银行”。但在台湾民主化的过程中,不当政治力的介入常影响金融监管的进行,再加上银行业、证券业、保险业的业务范围逐渐整合,以往分业监管的做法容易产生死角。因此,设立一统合金融监管权限的独立管制机构实属必要,民进党当局于2000年底提出“金融监督管理委员会组织法”和其它金融法案一并送进立法机构。新成立的“金融监督管理委员会”(以下简称“金管会”)将统合金融监管的权限,并成为新开放设立的“金融控股公司”(以下简称“金控公司”)的主管机关。

但法案甫送进立法机构就引爆朝野极大争议,争执的焦点在于“金管会委员”的产生方式。由于“金管会”手握金融监管大权,又具有独立管制机构的性质,一定程度上可免受立法机构的牵制与监督,这就使得由何方人马出任“金管会委员”成为朝野争夺权力的核心。民进党当局原先的法案版本主张委员由行政首长提名、最高领导人任命,同一党籍委员不得超过总数二分之一。但立法机构中居多数的“泛蓝”阵营主张委员应由政党推荐,须经立法机构同意,并抵制民进党的法案版本。^[27]

另一方面,“财政部”在朝野争执中的推波助澜,又使问题更加复杂。“金管会”的成立将集中金融监管的权限,但原先监管金融各业的主要权力都属于“财政部”;“财政部”不甘监管大权转移,也消极抵制“金管会”的成立。民进党当局原先的规划是让“金融监督管理委员会组织法”和“金融控股公司法”同时通过,并由“金管会”出任金控公司的主管机关。但时任“财政部长”的严庆章却公开表示,有关“金管会”与金控公司的两法可以脱钩,设立“金管会”没有急迫性,可以让金控公司先行成立,在“金管会”成立前由“财政部”代为监管即可。^[28]

外有立法机构中“泛蓝”阵营的抵制,内有“财政部”的消极反抗,这使得“金管会”的设立过程困难重重。为了强化金融体质,开放金控公司设立有其必要,民进党当局选择搁置争议,让两法脱钩。在2001年通过“金融六法”时,“金融控股公司法”名列其中,金控公司最初由“财政部”核发执照与监管。“金融监督管理委员会组织法”则延宕了两年,直到2003年7月才由立法机构审议通过。法案之所以能通过,主要是因“财政部”的监管引发争议,让“金管会”的设立产生急迫性,否则整个法案的审查还可能拖延更久。朝野对“金管会委员”的产生方式达成了妥协,委员由行政首长提名、最高领导人任命,但调降同一党籍委员的上限,不得超过总数的三分之一;同时决定筹备一年后,于2004年7月正式成立。

“金管会”成立的目的是为改善台湾的金融监管。在“金管会”成立之初,是否能有效发挥职能尚不得而知,就已爆发连串弊案。先是“金管会”的“检查局长”李进诚涉案被起诉判刑,紧接着是“金管会”的“主任委员”龚照胜,在之前担任台湾糖业公司董事长期间涉嫌利益输送被起诉,最后则是“金管会委员”林忠正涉嫌收受金控公司贿赂,亦被起诉判刑。特别是龚照胜在被起诉后,尤以“金管会”为独立管制机构,主任委员具有任期保障为由拒绝辞职下台。这不仅引爆了“金管会”的独立性是否未见其利先见其弊的争议,同时也为民进党当局的金融改革蒙上一层阴影。

(三) 金融产业组成

除了调整金融监管架构外,另一防止金融危机的根本改革,在于强化金融产业的体质,汰弱留强,以增加金融机构经营的效率与竞争力。要如何强化?又可分为两方面:一方面涉及到金融产业的组织形式,是否可提供多角化经营的优势;另一方面则涉及到金融产业的组织数量,是否可经由适度合

并产生规模经济,以避免过度竞争、不利生存。这两方面其实密切相关,民进党当局的金融改革对这两方面也都有所着墨,前者明确反映在2001年通过的“金融控股公司法”,后者则是2004年启动“第二阶段金融改革”的重要目标。

“金融控股公司法”开放金控公司的形式,让金融业者可跨业经营,整合银行、证券、保险等业务,提升经营绩效。当初有关金控公司的法案在立法机构审查时,金融业者对此表示欢迎,朝野的歧见也不大,关键在于监管的配套措施也应同步到位。金控公司的主管机关为“金管会”,但“金管会”的组织法在审议过程中,却引起民进党当局和立法机构中“泛蓝”多数的尖锐对立。在“金管会”难产之下,民进党当局决定先通过“金融控股公司法”,开放金控公司设立,并由“财政部”代为监管。但在“财政部”的监管期间,一系列的作为引发了高度争议。

首先,“财政部”对于金控公司的设立门槛规范过低,只需要200亿元的资本额,使得金控公司的申设甫开放一个月,就有4家金控公司成立,一年内就有14家成立,短期内就形成金控过剩的局面,仿佛当年台湾地区开放民营银行设立时的翻版,也不符合开放金控公司的初衷。

其次,“财政部”核准的多件并购与股权转移案也都存在争议,例如国泰金控并购世华银行、富邦金控并购台北银行、中信金控介入中华开发金控的经营、第一金控的释股问题等。^[29]由于金控公司跨业经营的特性,大幅增强了金融业者调度资金的弹性,同时再辅以游走于法律边缘的并购策略,以及利用主管机关难产、存在监管落差的有利情势,金控公司在开放初期的作为,以及“财政部”在监管上的因应,普遍让社会大众产生当局纵容金控、金控恶意并购的疑虑。这是何以“金管会”的组织法得以在2003年通过的主因。但是在台湾的政治制度配套引导之下,“少数政府”的治理困境才是金融乱象更为根本的政治根源。

“金管会”于2004年7月成立,被社会寄予厚望,希望能借由有效监管,革除金融乱象。但一波未平、一波又起,民进党当局又于2004年底启动争议性更大的“第二阶段金融改革”(以下简称“二次金改”),试图规避由“泛蓝”阵营掌握的立法机构,单独由行政部门推动金融产业的重组。“二次金改”宣示的政策目标有四:包括2005年底促成3家金融机构市场占有率达到10%以上;2005年底前由官方持股所主导的金融机构数目减半(减为6家);2006年底前金控公司数目减半;2006年底前至少促成1家金融机构由外资经营或在海外上市。此种“金融产业政策”的出台,正是以往东亚“发展型国家”(developmental state)思维的翻版,希望借由政府的干预与扶持,让金融产业壮大并能面向国际竞争,成为继电子产业后,台湾地区的又一明星产业。^[30]

“二次金改”的政策初衷或许良善,但整个规划与执行的过程却有着重大缺失。政策规划的起始就忽略了产业性质的差异,电子业为生产性的实体产业,金融业则更具有分配性质,政府的介入与扶持不见得能使金融业者产生面向国际的竞争力,更有可能先让金控公司成为掠夺社会资源、对内寻租(rent-seeking)的“财阀”。

而政策执行过程的问题根源,在于限期限量原则。^[31]政策目标之一,是在一年内让官方持股所主导的金融机构家数减半,这涉及到在短期内大量释出公部门所持有的股票;政策的另一目标,是在两年内让金控公司数目减半,业者担心如未在短期内让公司规模名列前茅,在当局政策的封杀之下,很可能连生存都是问题。在这两个政策目标的交互作用下,会创造出特定的诱因结构,驱使金控业者捧着大笔钞票行贿官员,以求利用公股释出的契机分一杯羹,或是借由并购和主导经营权的方式使自己的公司更形壮大,以取得生存的机会。因此,整个“二次金改”的过程中,贪污腐败的疑云重重,甚至涉及“金管会”与最高领导人,并且争议不断,重大争议例如:台新金控并购彰化银行、中信金控并购兆丰金控、中华开发金控经营权之争,等等。^[32]这使得“二次金改”仅推动了短短的一年多,到2006年4月

民进党当局就宣布暂缓实施,呈现虎头蛇尾的局面。

导致“二次金改”失败的直接原因,似乎是来自贪污腐败和金融失序所引起的社会疑虑,但更为深层的政治根源和前期的金融乱象如出一辙,仍是源于“少数政府”的政策困境。在“少数政府”的局面下,行政部门既不愿意搁置具有重大争议的施政目标,也不愿意积极寻求立法机构的支持、用法案的方式正式推动,反而试图规避立法机构监督,由行政部门片面推动涉及重大利益分配的政策,这已超出民主政治运作的常态。在运作不透明且缺乏监督之下,自然容易形成政策失当与贪污腐败的温床,这也是“少数政府”却欲强势作为所引发的不良后果。

五、结 论

对台湾地区金融改革的评估可简单整理成表 1。在坏账处理方面,“金融重建基金”在设立之初就引发了朝野角力,虽然最终仍有达成降低金融机构逾放比的目标,但过程曲折艰辛。在金融监管架构方面,“金管会”的设立由于朝野争议不断而延宕,设立初期又由于弊案频传、效能不彰。在金融产业组成方面,“金控公司”开放设立初期,由于监管空窗引发金融乱象,之后又因为“二次金改”的政策失误,造成连串贪污腐败与并购的弊病,对社会产生不良影响。总结台湾在民进党执政时期的金融改革,可以用“事倍功半”来形容,即使制度与机构都有到位,但仍然成效不彰。

表 1 台湾地区金融改革评估

改革内容	主要措施	改革效果	综合评估
坏账处理机制	• 设置“金融重建基金” • 基金额度在立法机构引发朝野角力	• 大幅降低金融机构的逾放比	金融改革 成效不彰
金融监管架构	• 设立“金融监督与管理委员会”(“金管会”) • “金管会委员”产生方式引发朝野对立	• “金管会”设立初期效能不彰	
金融产业组成	• 开放设立“金融控股公司”(“金控公司”) • 开放初期由于“金管会”难产,引发金融乱象	• “二次金改”政策不当,推动后临时喊停	

资料来源:笔者自行整理。

台湾地区的金融改革之所以成效不彰,主要受制于“少数政府”的政策困境,而“少数政府”的局面又是由政治制度的配套作用所导出。台湾地区类似“双首长制”的政府体制,搭配上对立尖锐的两联盟极化多党体系,以及让立法机构中多数阵营不愿倒阁的 SNTV 选制,当最高领导人和立法机构的多数派分属不同政党阵营时,双方无法产生权力分享的“共治”,反而是出现由最高领导人一方独揽行政权的“少数政府”。但在双方阵营对立尖锐、立法掣肘行政的权力格局下,政策推动不易。陈水扁时期的金融改革事倍功半、成效不彰,就是一个清楚的写照。

注释:

- [1] 在 2000 年的选举后,台湾的政党体系演变为“两联盟”的多党体系,包括“泛蓝”阵营的国民党和亲民党,以及“泛绿”阵营的民主进步党和台湾团结联盟。
- [2] 林继文《政府体制、选举制度与政党体系:一个配套论的分析》,台湾《选举研究》,第 13 卷第 2 期(2006),第 2 - 3 页。理性选择制度主义(rational choice institutionalism)认为,制度会赋予行动者特定的诱因结构(incentive structure),影响行动者的利益计算,使行动者间的策略互动产生特定模式,甚至出现某种均衡状态。这即是谢普斯理(Kenneth Shepsle)所言“制度均衡”(institutional equilibrium)的研究。由此观点出发,制度配套之后所产生

- 的“化学变化”是指由个别制度结合成一整套制度后,所赋予行动者的诱因结构,很可能已不同于采用个别制度时的预期。参见 Kenneth Shepsle, “Rational Choice Institutionalism”, in R. A. W. Rhodes et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York: Oxford University Press, 2006, pp. 24–27.
- [3] Tun-jen Cheng, “Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan”, in Stephan Haggard, Chung H. Lee and Sylvia Maxfield (eds.), *The Politics of Finance in Developing Countries*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1993, p. 55.
- [4] [30] 林文斌《台湾“发展型国家”的调适或转型? 政府、金融与企业间关系的考察》,《政治科学论丛》(台湾),第37期(2008)第114页第117页。
- [5] 黄宗昊《台湾政商关系的演变: 历史制度论分析》,《问题与研究》(台湾)第43卷第4期(2004)第55页。
- [6] 郭承天、陈尚懋、黄宗昊《有钱大家赚? 民主化对台湾金融体系的影响》,载朱云汉、包宗和编《民主转型与经济冲突》,台北: 桂冠出版社, 2000年,第90–93页。吴亲恩将此种不当贷款按照金融机构的性质分成三类: 首先是内需型财团所属银行向关系企业放款, 其次是民意代表向受其监督的公营金融机构贷款, 最后则是地方派系型政治人物向其掌握的基层金融机构借款。参见吴亲恩《政治力对金融体系的干预: 台湾本土型金融风暴与重建》,《问题与研究》(台湾)第47卷第4期(2008)第40–41页。
- [7] Yun-han Chu, “Surviving the East Asian Financial Storm: The Political Foundation of Taiwan’s Economic Resilience”, in T. J. Pempel (ed.), *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1999, pp. 199–200.
- [8] 陈尚懋《台湾金融改革的政治分析: ACTA模型的检验》,《东吴政治学报》(台湾)第25卷第1期(2007)第130–131页。
- [9] 法国知名政治学者迪维尔热(Maurice Duverger)将此种政府体制称为“半总统制”(semi-presidentialism), 特征包括: 总统由普选产生; 总统握有相当权力; 由总理和部长们执掌政府职权, 并在国会未表示反对的前提下可继续在位。参见 Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, 1980, p. 166.
- [10] 台湾地区的政党体系和法国第五共和长期存在的政党体系类似, 迪维尔热(Maurice Duverger)将此种政党体系的样态称为“两极化的多党体系”(bipolar multipartism)。台湾地区和法国的差异在于关键社会分歧的不同, 法国是经济立场所区分的左派阵营与右派阵营, 台湾则是族群与统“独”立场所区分的“泛蓝”阵营与“泛绿”阵营。参见 Maurice Duverger, “Duverger’s Law: Forty Years Later”, in Bernard Grofman and Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequence*, New York: Agathon Press, 1986, p. 80.
- [11] 台湾地区在2005年变更了选举制度, 改用“混合制”结合“单一选区相对多数决制”和“比例代表制”两者, 台湾地区学者普遍将新选制称为“并立式单一选区两票制”。新的选制中, 约三分之二的议席(73席)由单一选区制产生, 约三分之一的议席(34席)则由政党比例代表制产生。由于新选制于2008年才首度实行, 而台湾地区的金融改革于2006年就已暂缓推动, 所以本文仍以SNTV选制作为讨论对象。
- [12] 席次摆动率是指政党在立法机构中的席次因选举而增加或减少的比率。
- [13] 林继文《共治可能成为半总统制的宪政惯例吗? 法国与台湾的比较》,《东吴政治学报》(台湾)第27卷第1期(2009)第37页。
- [14] 在应选N席的复数选区中, 有效选票数 V , 候选人只要得到 $(V/N + 1) + 1$ 的票数就可当选; 如果选区中有候选人得票超高, 则此当选与否的票数门槛还可以降得更低。参见王业立《比较选举制度》(第五版), 台北: 五南图书出版公司, 2008年, 第97页。
- [15] Jih-wen Lin, “Institutionalized Uncertainty and Governance Crisis in Posthegemonic Taiwan”, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 3, 2003, p. 445.
- [16] 陈宏铭《台湾半总统制下“少数政府”的存续: 2000—2004》,《东吴政治学报》(台湾)第25卷第4期(2007)第33页。
- [17] Yu-shan Wu, “The ROC’s Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation”, *Issues & Studies*, Vol. 36, No. 5, 2000, pp. 1–40.
- [18] 陈水扁在8年的任期中, 指派过的“行政院长”包括唐飞(2000.5—2000.10)、张俊雄(2000.10—2002.2)、游锡堃(2002.2—2005.2)、谢长廷(2005.2—2006.1)、苏贞昌(2006.1—2007.5)、张俊雄(2007.5—2008.5)。除唐飞外, 其他都为民进党籍。
- [19] 陈宏铭《台湾半总统制下“少数政府”的存续: 2000–2004》,第36–44页, 第49–50页。吴玉山因而评论台湾类似“双首长制”的政府体制, 在搭配了SNTV选制和两联盟极化多党体系后, 真是“选择容易运作难”。参见 Yu-shan Wu, “Semi-Presidentialism – Easy to Choose, Difficult to Operate: The Case of Taiwan”, in Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism outside Europe*, London: Routledge, 2007, pp. 201–218.
- [20] 吴亲恩《政治力对金融体系的干预: 台湾本土型金融风暴与重建》,第48页。
- [21] 台湾地区的“金融六法”包括“金融重建基金设置及管理条例”、“金融控股公司法”、“票券金融管理法”、“存款

保险条例”部分条文修正、“营业税法”部分条文修正、“保险法”部分条文修正。

- [22] [23] [24] 廖坤荣《金融重建基金制度建构与执行绩效:台湾与韩国比较》,《问题与研究》(台湾)第44卷第1期(2005)第89页第94页第90-91页。
- [25] 台湾“中央存款保险公司”:《处理56家经营不善金融机构金融重建基金依法代为给付金额统计表》,http://www.cdic.gov.tw/public/Attachment/05061503001.pdf 2014年9月10日访问。
- [26] 台湾“金融监督管理委员会银行局”:《金融统计指标(2014年8月版):金融机构逾放比率》,http://www.banking.gov.tw/webdowndoc?file=/stat/index/index-10.pdf 2014年9月10日访问。
- [27] 张珈健《官僚自主性与金融改革表现——台湾金融自由化的历史制度分析》,台湾大学政治学系硕士论文 2008年 第127页。
- [28] 林文斌《台湾“发展型国家”的调适或转型?政府、金融与企业间关系的考察》第119页。
- [29] 关于这些案例更为详尽的说明,可参见张珈健《官僚自主性与金融改革表现——台湾金融自由化的历史制度分析》第191-197页。
- [31] 台湾行政部门所提出的《二次金改检讨报告》明确指出,“限时限量”原则会扭曲政策目的,并导致急促、不周延的行政行为。台湾“行政院”二次金改检讨小组《二次金改检讨报告》,http://info.gio.gov.tw/public/Attachment/911016421271.pdf 2014年9月10日访问。
- [32] 关于这些案例更为详尽的说明,可参见张珈健《官僚自主性与金融改革表现——台湾金融自由化的历史制度分析》第198-208页。

(责任编辑:李 鹏)

A Political Analysis of Taiwan Financial Reform during the Chen Shuibian Administration

Huang Zonghao

Abstract: Since the mid 80's of the 20th century a local financial storm had engulfed the whole of Taiwan due to the excessive number of banks and the slackness in the examination of loan granting system that resulted from the improper financial liberalization policy and the inappropriate intervention of the government-business relations, thus leading to a need of financial reform. However, the rotation of the ruling of the political parties that began in 2000 in Taiwan offered the opportunity of financial reform. But with the overall effect by the government system, party system and election system, there appeared the fierce antagonism between the "minority government" and the two big parties in Taiwan, which had produced an adversely impact on the policy process. Therefore, the financial reform oriented to the bad debt disposal mechanism, the financial regulatory framework and the financial industry composition were more or less distorted, which resulted not only in ineffectiveness but also in all kinds of corrupt practices prevailing in financial reform during the Chen Shuibian Administration.

Key Words: political system, minority government, financial reform, Taiwan