

台灣在WTO下之金融整合與 中央銀行政策

中 央 銀 行
經 濟 研 究 處
施 遵 驊、李 榮 謙
九 十 年 十 一 月

目 錄

	頁碼
一、WTO與台灣的金融再造.....	3
二、台灣金融整合的背景及原因.....	4
三、台灣金融整合的發展近況.....	9
四、金融整合衍生之中央銀行政策議題.....	17
五、結論.....	31

一、WTO與台灣的金融再造

- 台灣自**1980年代起即致力於金融自由化**措施，大幅解除對利率、信貸活動及匯率的管制，及放寬資本的自由移動。
- 1990年以來在積極申請加入GATT及其後成立之世界貿易組織（WTO）的過程中，復陸續推動各項金融服務業的自由化及國際化項目，迨至目前台灣的**金融體制與金融法規大致已符合WTO之規定**，並與先進國家之金融市場達成接軌工程。
- 近年來，伴隨台灣的**金融再造**之快速進展，尤其是2000年12月「金融機構合併法」及本（2001）年6月「金融六法」的相繼立法或修正通過，台灣金融業已掀起**大規模的整合**行動，明年正式加入WTO之後，這股整合風潮勢必加速進行。

二、台灣金融整合的背景及原因

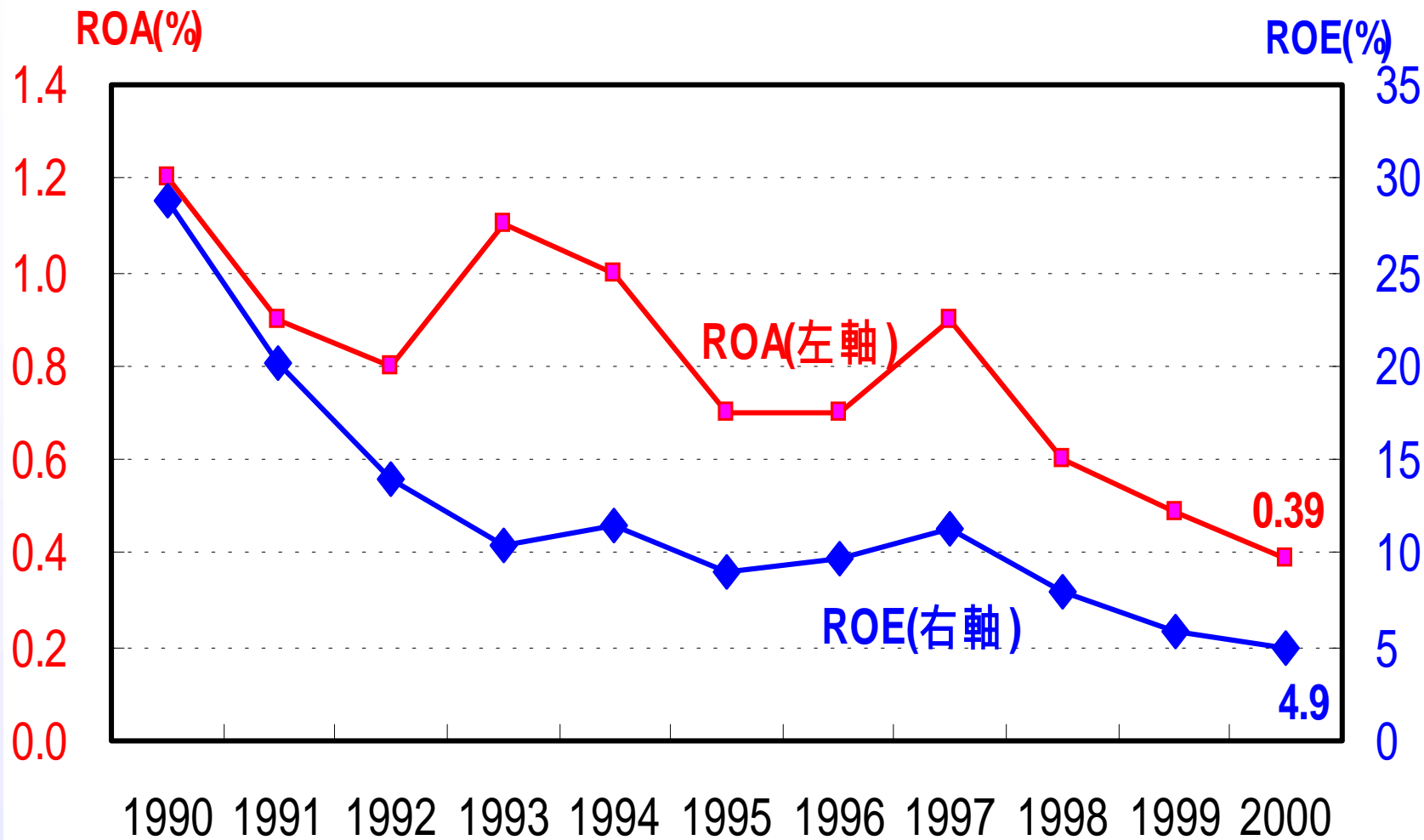
- 國際間金融整合之原因
 - 經營達到更具**規模經濟**
 - 股東日益重視**經營績效**
 - **資訊科技** (IT) 的創新與進步
 - 金融解除管制
 - 金融市場**全球化**
 - 曾發生危機事件國家政府主導採取**防衛性整合**，以強化金融體質
- 金融整合的主要形式
 - 業內與跨業**併購** (M&A)
 - **合資** (joint ventures)
 - **策略聯盟** (strategic alliances)

- **台灣銀行業面臨競爭壓力，獲利率壓縮**
 - 1990年代初期開放民營金融機構進入的步調太快，而**公營銀行民營化的時程則明顯落後**。
 - 存款機構**家數擴充過度**、規模過小，彼此間的競爭劇烈。「晴天借傘、雨天收傘」，肇致信用供給潛藏著**順循環**(pro-cyclical)的後果。
 - 來自異業的競爭壓力提高，金融體系呈現明顯的**反中介**(dis-intermediation)現象。
 - 除過度競爭外，**房地產市場長期低迷**，近來受整體景氣下滑、總體經濟環境持續惡化的影響，致不良債權問題一一浮現，資產品質與**獲利能力明顯惡化**。

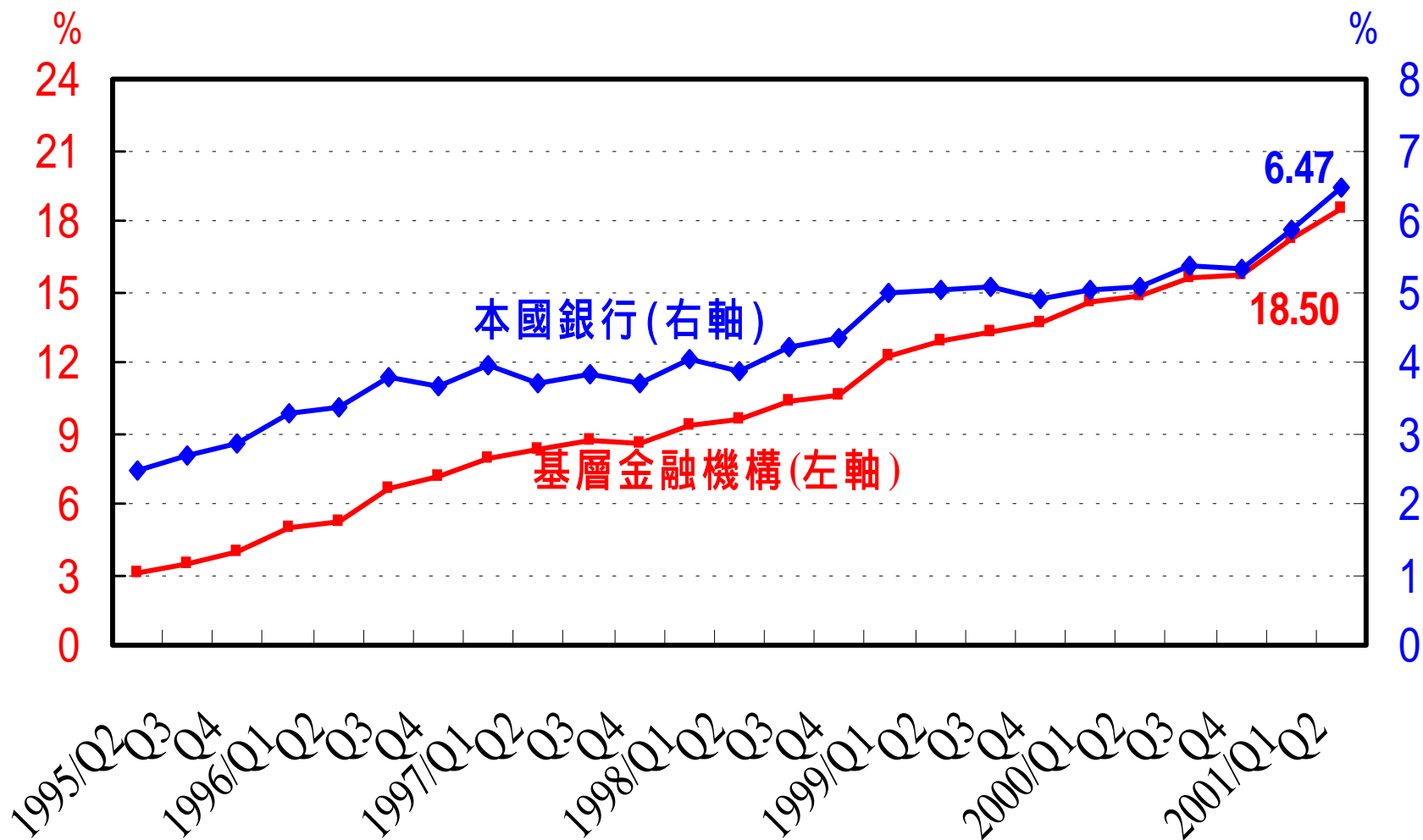
全球主要國家銀行業的規模與市場集中度(1999年)

國家或地區別	收受存款之銀行家數	排名全球前1000大銀行之家數 (2001年7月)	銀行資產總數 (十億美元)	銀行資產與該國GDP 比率(%)	前五大銀行集中度 (%)
美國	10,070	205	6,784	73	27
加拿大	53	9	968	160	77
日本	170	116	6,014	154	30
澳洲	44	9	458	109	74
法國	1,242	11	3,667	239	69
德國	3,167	89	5,247	231	19
義大利	239	43	1,585	141	39
荷蘭	169	12	1,377	354	82
英國	418	25	1,632	307	35
中國大陸	-	14	-	-	75
香港	285	18	870	550	45
新加坡	217	5	693	816	-
印尼	9,556	4	142	90	62
南韓	3,738	12	915	225	33
馬來西亞	1,448	14	681	861	32
菲律賓	1,067	12	74	100	39
泰國	4,928	6	247	199	94
台灣	458	38	822	281	36

台灣本國銀行之ROE及ROA



台灣銀行業之逾放比率



三、台灣金融整合的發展近況

- 積極處理金融機構的不良資產問題

- 加速打銷呆帳

- 財政部首於1999年提出「**加速銀行轉銷呆帳辦法**」。
- 中央銀行於1999年2月**大幅調降存款準備率**，提高存款準備金給息率。
- 財政部於1999年7月將**金融營業稅由5%調降至2%**，所增加之收益，全數作為加速打銷呆帳之用。
- 1999年6月30修正公布「**銀行逾期放款、催收款及呆帳處理辦法**」。

➤ 設立不良資產處理機構

- 2000年間台灣已有多家金融組織或機構宣布設立或籌組成立資產管理公司（AMC）。**台灣金聯資產管理公司**（TAMCO）已開始營運，買斷或收購金融機構不良債權，或接受金融機構委託處理不良債權。
- 銀行公會亦成立**台灣金融資產服務公司**（TFASC），專門接受政府、金融機構或資產管理公司的委託，處理鑑價、重組及公開拍賣不良債權。
- 行政院於2001年10月31日通過「**金融資產證券化條例**」，未來完成立法後，除可提高金融機構的金融資產之流動性外，亦可緩和不良資產處理機構在處理金融機構的不良資產時，對市場價格的過度衝擊。

- 設立「金融重建基金」處理問題金融機構

- 政府為及時處理經營不善金融機構，避免發生**系統風險**（systemic risk），並使其退出市場，以維護金融體系的穩定，於是秉持：（1）**保障存款人權益**；（2）**金融服務不中斷**；（3）**社會成本最低**原則，在金融危機未發生前就先行處理；以及（4）**道德風險**（moral hazard）**不擴張**原則。

- 本（2001）年7月9日頒布「行政院金融重建基金設置及管理條例」，以**政府公共資金**挹注設立**金融重建基金**來處理**問題金融機構**。基金規模共計新台幣1,400億元，約為台灣GDP之1.4%。為減輕道德風險的發生，金融重建基金存續期間為三年，但得延長一年。



- 本（2001）年8月10日，由存保公司全面進駐輔導36家淨值為負數之基層金融機構，9月後安排9家體質良好銀行承接。**存戶可獲全額理賠保障。**
- Kaufman and Seelig（2001）研究指出，為了達成促進銀行業穩定的目標，最佳的策略應是提供體質不佳的銀行退出市場的機制，並且對參與存款保險的存款人權益提供立即且全額的保障。近年來曾發生金融機構危機的國家，多曾選擇採行提供全額保障的措施。

全額賠付的成本與效益之比較

成 本	效 益
直接影響：政府財政支出升高	倒閉成本較低
間接影響：引發道德風險	金融中介功能不致中斷
	支付系統不受影響
	信用緊縮情況較輕微
	市場更具信心
	對經濟體系干擾較小
	爭取更多應變時間

• 推動金融機構的併購與跨業經營

- 1990年代後期台灣的財金當局曾促成多起基層金融機構的概括讓與或改制。在2000年12月所通過的「金融機構合併法」則賦予**同業別金融機構合併**的法源。
- 2000年11月修改「銀行法」，大幅放寬銀行投資金融相關事業之規定。
- 2001年11月1日「**金融控股公司法**」正式施行後，金融機構可選擇以控股公司的型態，聯屬經營銀行業、證券業、期貨業、保險業及其他金融相關事業。

• 開放外商銀行進入的議題

- 在WTO架構下，台灣將給予**外商銀行完全的國民待遇**，且允許外商銀行百分之百握有本國銀行的股權。
- 開放外商銀行進入本國銀行業市場的主要利益，在於外商銀行**對複雜的金融工具和技巧較為熟稔**，同時多活躍於國際金融市場，可藉由快速且低廉地接近國際資本市場來獲取流動性，也可鼓勵其他外國廠商至本地投資；其次，引進外商銀行的附帶效益亦包括，讓本地金融檢查人員在檢查外商銀行的過程中，**瞭解並確認較佳的管理與經營方式**，藉以要求本國銀行學習並接納這些新的管理技術與實務經驗。

- 來自單一國家的**外商銀行滲透**（penetration）**過度**，可能造成本國經濟對該國過份敏感的不利後果。例如過去日系銀行在東亞地區滲透很深，而當日本國內市場於1990年代以來發生困難時，因其迅即抽離資金，致引發這些接受國之經濟金融嚴重受創。
- 新加坡當局明白表明希望本國銀行占銀行業市場的比重逾50%；菲律賓現行法律則限制外商銀行的市場占有率不得超過30%。
- 其他與外商銀行相關議題：應允許外商銀行以分行（branches）或子行（subsidiaries）模式進入？如何有效監控外商銀行的活動？安全網（如存款保險）機制應否含蓋外商銀行？

四、金融整合衍生之中央銀行政策議題

議題一：金融監理制度與政策之配合

議題二：道德風險與系統風險的防範

議題三：貨幣政策的執行

議題四：對農漁業及中小企業的融資問題

議題一：金融監理制度與政策之配合

- 過去台灣金融監理制度的主要特點，在於行政管理權集中於財政部，而**金融檢查權則分屬財政部、中央銀行及中央存款保險公司**。
 - 行政管理權方面：銀行、證券期貨及保險業之主管機關雖為財政部，惟囿於法令，**實務運作上並未合併監督管理**。
 - 金融檢查權方面：**銀行業之金融檢查**，係根據「金融業務檢查分工方案」由**財政部、中央銀行及中央存款保險公司**分工辦理；證券期貨業由財政部證券暨期貨管理委員會負責辦理檢查；保險業則由財政部保險司負責檢查。

➤ 設立單一金融監理主管機構

- 目前台灣金融業同時經營銀行、證券及保險之金融集團已有7家，同時經營其中二種業務以上之金融集團則有20家，顯示**金融集團**之發展趨勢已然形成，加以伴隨「**金融控股公司法**」的通過，**有必要調整金融監理制度**，以因應大型化的金融集團之出現。
- 計劃於2001年底前完成「**行政院金融監理委員會組織法**」立法，設立「**行政院金融監督管理委員會**」，統合銀行、證券、期貨及保險等金融業之發展政策及監理事權。
- 為顧及中央銀行貨幣政策之順利執行，**中央銀行**仍握有針對貨幣信用與外匯政策之**專案檢查及行政處分權**。



➤ 金融監理的程序須配合做調整

- 伴隨金融整合所出現的大型化、複雜化金融集團，使得**金融監理的程序也亟須配合做調整**。
- 金融監理當局不僅**監理的原則須更加嚴謹、透明**，並**避免鼓勵其承受過度的風險**外，更應**貫徹市場制約**之要求，以收防範於未然之效。
- 美國聯邦準備理事會為因應大型化和複雜化銀行集團之出現，自1990年代初起即**發展並施行對大型化和複雜化銀行集團進行監理的正式方案**。

議題二：道德風險與系統風險的防範

- 實證資料顯示大型金融機構較小型金融機構容易帶來道德風險及系統風險，故**安全網 (safety net)**機制的健全十分重要。
 - 緣於**政府的過當保護**，“**太大不容倒閉**”(too-big-to-fail)弊端易存在各國金融體系之中。美國的實證資料顯示，美國較大的銀行確實比較小的銀行從事較高風險的放款，肇致較高的放款損失，而且大銀行的資本與資產比率比小銀行來得低。
 - 根據Demirgüç and Huizinga (2000)針對52個國家所作的實證研究即指出，**存款保險承保範圍過大**，與政府資金的挹注，將使得**市場制約**(market discipline)降低。
- 對問題金融機構應明確規定金融監理當局及早介入處理的機制 - 即「**立即糾正措施**」(PCA)，俾在問題金融機構經營惡化之前，及時採取必要行動，降低未來處理問題金融機構的成本。



➤ 美國採取之防範措施

- 美國在1991年通過「**聯邦存款保險公司法案**」(FDICIA)，建立以資本為基礎的金融監理程序，並賦予主管當局對體質脆弱銀行有**及早介入、立即糾正**的權力。而對問題金融機構的處理，則要求相關配套紓困措施的動用，須先由財政部部長視情況之必要性後決定，經聯邦存款保險公司(FDIC)三分之二的董事與聯邦準備理事會三分之二的理事之書面同意，甚至要與總統諮商，事後並應送請聯邦審計局(General Accounting Office, GAO)審核。
- 為避免Fed不當使用貼現窗口機制，**FDICIA**規定，若因Fed長期對經營不善之銀行進行貸放，致造成FDIC損失的增加，則**Fed 亦須分攤FDIC的損失，以降低道德風險。**



➤ 金融機構規模的過度膨脹，亦可能違反競爭原則，進而危及金融體系的安全網機制。台灣於「金融機構合併法」第六條中明示，主管機關在為合併之許可時應衡酌下列因素：

- 對擴大金融機構經濟規模、提升經營效率及提升國際競爭力之影響；
- 對金融市場競爭因素之影響；
- 存續機構或新設機構之財務狀況、管理能力及經營之健全性；
- 對增進公共利益之影響。

議題三：貨幣政策的執行

➤ 金融整合對中央銀行執行貨幣政策之影響

- 金融整合是否對貨幣政策造成影響，主要視金融機構參與中央銀行公開市場操作後，資金在市場上的分配狀況，其中涉及的交易行為包括中央銀行的公開市場操作及金融市場因利率變動的套利行為。
- 金融整合將降低市場參與者之競爭程度，並可能使力量較弱之市場參與者的資金成本提高，甚至阻礙不同市場間利率的套利行為，使市場短期利率波動擴大，也可能肇致短期利率傳遞至較長期利率間的傳遞速度減緩。

- 金融整合使**市場集中度提高**，若有一家大型銀行發生經營問題，將造成**整體市場流動性的減少**，則如何調節市場資金就成為中央銀行的一大考驗。惟只要央行扮好準備金市場「**最後清算者與融通者**」的角色，且擁有充裕的干預市場工具，將不致產生困難。
- 台灣目前計有包括銀行、票券金融公司及郵政儲金匯業局在內之21家**指定交易商**，充當中央銀行公開市場操作的主要交易對手。至於經常參與中央銀行準備金市場（即金融業拆款市場）之交易對象則高達百餘家。因此，台灣金融整合的結果，短期內應不致對市場效率帶來明顯衝擊。

➤ 金融整合對**貨幣政策傳遞過程**之影響

- **利率傳遞過程**：實務上很難單獨評估金融整合在貨幣政策傳遞過程中所產生的單獨效果。大多的實證經驗來看，造成**利率傳遞的時程放緩**的主因為**金融市場缺乏競爭**，而非肇因於金融整合的程度。據此，金融整合對台灣利率的傳導過程應不致有太大影響。
- **銀行放款傳遞過程**：由於大型銀行對資金籌措的能力較小型銀行強，因此金融整合似將**削弱貨幣政策藉由銀行放款管道的影響力**。由於台灣的**中小企業**家數占全體企業總家數的比率約98%，產值則約占總產值的40%，因此金融整合的結果或將削弱此一管道的影響力。

- **資產負債表 (balance sheet) 或金融加速因子 (financial accelerator) 傳遞過程**：緊縮性貨幣政策可能經由一般大眾對廠商所生產之財貨減少需求，及因利率上升而使抵押品未來現金流量之現值減少等，使得抵押品價值因而降低。透過資產負債表效果將帶來信用緊縮 (credit crunch) 與資本緊縮 (capital crunch)，於是對產出與物價帶來明顯的緊縮壓力。**金融整合對貸放過程中抵押品之重要性的影響並不明確**。不過，金融整合可能會加重以區域性金融活動為主的衝擊效果。因為一旦銀行資產負債表惡化，因應資本壓力而緊縮貸放，則將擴大金融加速因子對該區之不利影響。陳南光、徐之強 (2001) 的初步實證結果，顯示台灣來自資產負債表管道的重要性並不高。



議題四：對農漁業及中小企業的融資

- 由於金融整合將使銀行的資產規模擴大，銀行的資產選擇之機會增加，遂減少對高風險及低信用企業的放款或提供較差的放款條件。由於這些企業大多屬不易於自資本市場籌措資金的中小型企業，銀行的貸放一旦減少，將更加重**中小型企業的籌資問題**。
- 台灣的中小企業及農漁會產銷活動之資金需求，向來仰賴銀行與基層金融機構的貸放，金融整合的發展趨勢將影響到未來對彼等的融資。對於解決金融整合可能傷害對中小型企業的籌資問題，應設法**擴大中小企業融資管道與補充性機制**。

- 本年10月下旬立法院三讀通過之「**公司法修正案**」，已**大幅放寬公司企業資金融通的途徑**，包括有條件讓公開發行股票公司折價發行股票，不受股票面額限制；企業間融通資金的限制也放寬，除了上市公司發行公司債的條件較寬鬆外，**非上市、上櫃公司**也可向**特定人私募公司債**。此一修正案，將使國內約60萬家中小企業、創投及科技公司受惠。
- 未來可續朝向強化資本市場的發展或降低股票上市的條件與成本等方向來努力。此外，持續強化類同「**中小企業信用保證基金**」的信保功能亦屬重要。

- 取法美國於1999年所通過之「金融服務現代化法案」，明白要求金融控股公司旗下的聯屬銀行，須服膺1977年制定的「**社區再投資法案**」(Community Reinvestment Act, CRA)，對中低收入者貸款或對中低收入社區投資的規定；且須達到監理當局認定滿意最低水準的評等，方可進行新核准的業務，監理當局也才能批准銀行對併購案的申請
- 發揮留存之**公營銀行的價值**：(1) 公營銀行較願意服務偏遠地區之顧客；(2) 公營銀行對於貸放予中小企業較能扮演持續性的供輸角色；(3) 與民營銀行及外商銀行相較，公營銀行較少產生順循環的問題。

五、結論

- 台灣於明年正式加入WTO之後，**金融整合的發展勢必更加快速**，預期將能提升台灣金融業的國際競爭力與獲利能力，進而有助於台灣經濟的進一步發展。
- 對於主管貨幣金融政策的中央銀行而言，金融整合也帶來**安全網機制的強化與健全**問題。為**避免衍生道德風險**問題，任何內外存的政府保證機制應審慎規劃，有效率地使用，並以**維持整體系統性安全為首要考量**。
- 金融監理功能應續予強化，除積極落實**金檢一元化**架構外，尤須提升**資訊透明度**，以促進市場制約與自由經濟體制。

- 金融整合對貨幣政策傳導機制與架構雖可能帶來影響，但短期內其影響應該不大，且不致影響及央行**維持支付系統順暢運作**，並**促成經濟金融安定成長**的基本職能；即便如此，中央銀行仍應密切注意國際間之發展趨勢，機動調整因應。
- 由於金融整合可能對農漁業產銷及中小企業正常的資金需求產生妨礙，宜藉由一些**補充性的機制**(如中小企業信保基金)來加以解決。
- 進入二十一世紀，在 WTO 的架構下，台灣的金融業將呈現一嶄新的面貌，藉由十餘家左右的金融控股公司為主體，聯屬經營銀行業、證券期貨業及保險業等，以發揮經營綜效，將可帶動台灣整體產業經濟的再次升級。