

台灣金融改革的政治分析： ACTA模型的檢驗*

陳尚懋**

- 一、前言
- 二、分析層次與理論架構
- 三、金融體系：從金融危機到金融改革
- 四、治理結構：政黨輪替對金融改革的影響
- 五、監理架構：謹慎監理架構的建立
- 六、政治分析
- 七、結論

1998年台灣爆發了本土型的金融危機，當時的國民黨政府採取了相關的改革政策，希望可以幫助台灣走出金融風暴的陰影，但卻是透過國民黨的黨營事業針對政商關係良好的企業進行纾困，如此親信資本主義（crony capitalism）式的危機處理政策反而加大了危機的廣度與深度。新上台的民

* 本文曾發表於2004年台灣政治學會年會暨「關鍵年代與多元政治」學術研討會，義守大學公共政策與管理學系，12月18-19日。作者感謝評論人與兩位匿名評審委員的寶貴意見，讓本文增色不少。當然文責作者自負。

** 佛光大學政治學系助理教授。E-mail: sonmoon@gmail.com

投稿日期：二〇〇五年十二月二十二日；接受刊登日期：二〇〇六年六月十四日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第一期/頁115-160。

進黨總統陳水扁於是宣布 2001 年為金融改革元年，在「二五八」金改政策的努力之下，台灣的金融體系總算是達到了初步的穩定。但是台灣金融改革是否已經成功？後續金融改革成功的關鍵到底為何？本文觀察政黨輪替前後金融改革成效的差異，認為金改最主要的關鍵因素在於治理結構（governance structure）與監理架構（regulatory framework）的 ACTA。所謂的 ACTA 係指：自主性（autonomy）、職能（capacity）、透明化（transparency）與問責（accountability）。本文最主要的論點在於：治理結構的 ACTA 會由上而下影響監理架構的 ACTA，而後這兩者的互動會更進一步影響金融體系（financial system）的表現。因此台灣往後金融改革成功的關鍵就在於如何維持與提升治理結構與監理架構的 ACTA。

關鍵詞：台灣金融改革、透明化、問責

一、前言

1997年7月2日泰國採行浮動匯率之後，所引發一連串的傳染(contagion)效應，在整個東亞與東南亞國家中產生相當嚴重的金融風暴。一時之間，包括泰國、印尼、馬來西亞、菲律賓與南韓等國家都被捲入這場風暴之中(Kuo and Tsai, 1998)，使得這五個國家付出慘痛的政治與經濟代價。台灣在當時雖然並沒有受到這波金融風暴的立即影響，但從1998下半年開始，許多大型企業紛紛傳出財務困難。由於這些不良企業向銀行借貸的金額高達兩千四百億元(陳嘉宏，1999)，因此這些企業在傳出財務危機之後，直接且嚴重地衝擊了國內銀行體系的穩定。一個本土型的金融風暴儼然在台灣島內開始迅速蔓延。

就經濟成長率而言，台灣在2000年第一季時還能維持7.94%的成長率，但到了第四季時就只剩下3.82%。至於2001年由於受到全球經濟不景氣的影響，除了第一季維持在0.91%以外，其餘三季皆為負成長，全年的經濟成長率也跌至-1.91%，創下50餘年來的歷史新低。金融業的表現同樣也呈現出低迷的景象。首先在銀行業方面，金融機構的逾放比率，由2000年第一季的5.86%一路升高到2002年第一季的8.78%，增加的幅度相當驚人。其次在股票市場方面，台股指數由2000年2月17日的10,202點，一路下滑至2001年9月24日的3,493點，一共下跌了6,709點，跌幅高達65.76%(台灣證券交易所，2002)。

但是，如此的情況在2000年出現了轉機。台灣在2000年進行首次的政黨輪替，陳水扁總統與財政部有鑑於當時金融體系的紊亂，因此將2001年訂為「金融改革元年」，藉由許多改革政策的推動來落實金融監理的工作。如此一連串的金改工作，使得台灣金融業的表現在2002年開始有了初步的改善跡象出現。總體金融機構的逾期放款比率從2002年第一季的8.78%下降到2004年的3.12%；基層金融機構的逾期放款比率則下降到10.05%。至於

整體逾期放款金額也呈現同樣的下降趨勢。儘管金融體系獲得初步的穩定，但是在最關鍵的基層金融改革與金融部門重組方面，表現卻不如預期。由此看來，台灣後續的金融改革工作仍有其隱憂與風險性存在。本文的研究重點即在於找出台灣金融改革的關鍵因素所在，同時比較政黨輪替前後在金融改革工作上的成效差異。

為了有效解答這個最主要也是最關鍵的問題，本文章節安排如下：除了第一節前言外，第二節主要介紹本研究分析層次與理論架構；第三節則針對金融危機發生前後的台灣金融體系做一簡要介紹；第四節從治理結構的角度切入，探討政黨輪替對於治理結構所產生的轉變，以及此一轉變對於金融改革的影響；第五節則從監理架構出發，進一步探討危機過後謹慎監理架構建立的過程；第六節則為針對治理結構、監理架構與金融體系三者之間的互動做一政治分析；第七節則為結論。

二、分析層次與理論架構

（一）分析層次：制度、組織、市場

本文的研究焦點放在影響金融危機與金融改革的國內政經結構，其中的重點在於金融監理架構的層次之上，但是金融監理架構並不是單獨或真空存在於該國的政治經濟環境之中，在監理架構之上還有政黨與行政官僚等政治制度的存在，在監理架構之下則有金融機構所構成的金融體系等。因此本文的分析層次主要即根據以上的分析而建立，一共分為三個層次：制度（治理結構）、組織（監理架構）與市場（金融體系）（參見表一）。其中制度與組織是本研究的自變項（independent variable）；市場則是本研究的依變項（dependent variable），主要觀察的指標在於金融機構的表現。也就是說金融體系的表現好壞主要受到治理結構與監理架構的影響。

首先在制度層次，指的是治理結構 (governance structure)。借用新制度論的說法，¹ 本文將研究台灣政經環境中主要行為者之間的正式 (formal) 與非正式 (informal) 關係，包括：行政官僚 (bureaucracies)、政黨 (political parties) / 政治人物 (politicians)、財團 (conglomerates) 與地方派系 (local factions) 等，這些主要行為者彼此之間的制度性關係，就形成所謂的治理結構。正式關係指的是行為者之間的法律關係，規定於憲法、國會通過的法律、行政命令與組織的內部章程等。非正式關係則是指雖然並不存在於正式法律文件中，但卻對主要行為者構成影響力的規範、習慣、習俗與行為準則 (codes of conduct) 等。

在第二個層次我們的焦點集中在組織層次之上，也就是監理架構 (regulatory frame work)。這個層次算是與金融體系最密切相關，因為監理架構的「謹慎監理」 (prudential regulation) 與「監理鬆散」 (regulatory forbearance) 的程度將會嚴重影響金融體系的穩定與否。一旦金融體系不穩定，出現弱化，那金融風暴就有可能會發生 (Walter, 2002)。因此監理架構除了與金融風暴的發生息息相關之外，監理架構的層次也是金融改革工作推動的重點。本文將研究重點放在台灣金融體系核心之中的中央銀行、財政部與金融監督管理委員會等組織，以及彼此之間制度性關係所形成的監理架構。另一方面，從經驗上來說，中央銀行、財政部與金融監督管理委員會並不是獨立存在的，各國內部的監理架構是被許多的制度行為者所包圍，或者說是鑲嵌在其他的制度行為者之上，並且彼此之間會產生互動。

第三個層次則是指金融體系 (financial market)，由銀行與非銀行的金融機構所構成。金融體系是各國發生金融危機的主要場域，金融機構的表現直接影響了各國金融體系的穩定。同時，金融體系的結構也會影響國家在執行金融政策上的職能 (Zysman, 1983)，因為金融機構有時候也會透過一些

1. 有關於新制度論的相關文獻，請參閱 (Alston et al., 1996; Brinton and Nee, 1998; Crawford and Ostrom, 1995; Eggertsson, 1990; Moe, 1984; North, 1981; North, 1990; Williamson, 1975; Williamson, 1985)。

非正式的私人管道，直接與治理結構進行接觸，試圖影響攸關金融體系的政策制訂與執行。

表一 本研究分析層次與主要制度行為者

	自 變 項	依 變 項
分析層次	制 度 組 織	市 場
代表場域	治理結構 監理架構	金融體系
主要行為者	行政官僚 中央銀行 政黨/政治人物 財 政 部 財 團 金融重建基金 地方派系 金融監督管理委員會	銀 行 非銀行的金融機構

資料來源：作者自行整理。

上述這三個層次並非是個別獨立，彼此之間會透過不斷互動而形成特定關係。例如：治理結構會經由資源與合法性的賦予等關係，與監理架構產生互動，兩者之間的互動也會透過「同形化」(isomorphism) (DiMaggio and Powell, 1983) 相互影響；監理架構則對金融體系有著監督與管理的責任，監理架構的 ACTA 對於金融體系的表現有決定性的影響；金融機構則希望與治理結構建立起正式或非正式的關係，除了避免金融機構受到國家過多的控制之外，也希望透過如此的關係來促進金融機構的成長。這三個層次的互動關係也是本文關注的焦點之一。

(二) 理論架構：自主性、職能、透明化、問責 (ACTA)

在新興民主國家當中，資訊不對稱 (information asymmetry) 是一個相當嚴肅的問題，資訊在整個金融政治的系絡中扮演著相當重要的角色。因為政

治與企業菁英發現金融交易是籌措競選經費相當有效與迅速的方法，尤其是在提供監督、透明與懲罰制度尚未建立之際。政治與企業菁英透過其接觸金融資訊的特殊管道，以及避免違法行為受到監督與懲罰的能力，而從金融交易過程中獲取大量的不當利益。所以在民主轉型的初期，我們可以發現有很多因為資訊不對稱與不透明而引起的金融問題。另一方面，伴隨著資訊不對稱與不透明而出現的問題便是問責機制的建立。透明化與問責是本節所關注的主要概念，但是要達到透明化與問責，自主性與職能也相對重要。自主性 (autonomy)、職能 (capacity)、透明化 (transparency) 與問責 (accountability) 即構成本研究核心的 ACTA 四個概念。

1. 自主性與職能

發展國家論 (developmental state theory) 相當強調的自主性與職能，在 1997 年亞洲金融風暴前後，受到各方嚴厲挑戰。因此發展國家論也針對自主性與職能這兩個概念做出了調整。伊凡思 (Peter Evans) 與魏絲 (Linda Weiss) 可以說是兩位具代表性的學者。伊凡思在其 1995 年的著作「鑲嵌自主性：國家與產業轉型」 (Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation) 一書中，認為國家自主性的來源並不像以往國家論者所強調的是單向的，畢竟國家是鑲嵌在社會之上，因此國家在政策制訂與執行時所需要的自主性與職能，必須要經由國家與社會以及公私部門之間的合作來達成，並不是像以往國家論者認為國家自主性與職能的來源是因為官僚的被孤立 (insulated) (Evans, 1995)，其因而提出了所謂「鑲嵌自主性」 (embedded autonomy) 的概念。根據伊凡思的觀點，鑲嵌自主性可以被定義為「自主性鑲嵌在一套具體的社會紐帶 (a concrete set of social ties) 之上，其連結了國家與社會，並為針對目標與政策所做的持續溝通與再溝通提供了制度性的管道」。

國家必須與社會有良好的互動與溝通管道，私部門與市民社會的參與是鑲嵌自主性的重要關鍵。一個有效率的決策要求國家必須與其他相關行為者相互連結，包括資本家與勞工。而要達到鑲嵌性 (embeddedness) 的方法有：主要企業家與主要官僚之間的定期與私人性的聚會、正式與非正式的審議委

員會、公私部門人事的流動等 (Leon, 2000: 97)。國家自主性的關係發展至今已經出現很大的轉變，從早期強調隔絕的自主性、相對自主性到現在強調鑲嵌的自主性，顯示國家已經不能像以往一樣獨立於社會或整體的制度環境，國家必須與其他行為者有良好的互動。另一方面，國家自主性必須受到限制，問責機關必須扮演好制衡的角色，否則一旦國家自主性高過於問責程度，那便會產生危機(Leon, 2000: 95)。因此，自主性已經從以往相對(relative)與隔絕 (insulated) 的觀念，轉換為鑲嵌 (embedded) 與受限 (limited)。

不單單自主性的觀念在轉變，國家職能的觀念也與以往不同 (有關於自主性與職能概念的轉變，請參閱表二)。魏斯在 1998 年所出版的「軟弱國家的迷思」 (The Myth of the Powerless State) 一書中也明確指出，國家的力量並不像全球化論者所認為的完全削弱，只不過是由絕對的概念轉化成為相對的概念。魏斯反對將國家的概念簡化，認為以往國家論者所強調的廣義 (generalized) 國家職能是沒有意義的，因為國家是各種結晶體 (crystallization) 的組合，而各結晶體的比重不一。也就是說國家是由各個部門所構成的，每個部門的職能並不會相同，因此討論廣義的國家職能便失去其意義。魏斯因而提出了所謂的「治理的相互依賴性」 (governed interdependence)，強調國家與社會之間的對話與合作 (Weiss, 1998)。

表二 自主性與職能概念的轉變

	自主性	職能
過去	相對 (relative) 隔離 (insulated)	一體 (generalized)
代表概念	相對自主性 (relative autonomy)	強國家 vs. 弱社會 (strong state vs. weak society)
現在	鑲嵌 (embedded) 限制 (limited)	區分 (crystallized)
代表概念	鑲嵌自主性 (embedded autonomy)	治理的相互依賴性 (governed interdependence)

資料來源：作者自行整理。

過去的國家中心論 (state-centric approach) 與發展國家論都將國家視為單一個體，在討論國家自主性與職能時並未加以區分，但是如此的概念在操作上便會出現問題。國家自主性可能會因部門的不同而有差異，例如：國家在高科技產業中具有高自主性並不代表在金融產業也有同樣的自主性；同時，國家機關在層次上的不同也會造成自主性的差異。因此，本研究反對將國家概念過份簡化，也認為國家與社會的二方法過於簡化，我們必須將國家的概念區分成治理結構與監理架構。最後，以往國家論者強調單向的自主性與職能，認為國家制度與官僚的被孤立是其自主性與職能的一大來源已經無法適用，本研究認為國家中每一層次的自主性與職能最主要來自於與其他層次的互動與合作，例如制度的自主性與職能可能經由與組織或市場的互動中產生，組織的自主性與職能也可能經由與制度或市場的互動中產生。本研究如此強調自主性與職能的原因，在於這兩者將會直接影響到政策制訂與執行過程中的透明化與問責程度。

2. 透明化

透明化具有兩個層次的意涵：治理 (governance) 與經濟。在治理方面，透明化 (資訊的公開與分享) 可以促使大眾更容易地做出政治決策、增加政府的問責程度與減少貪污。在經濟方面，透明化可以改善資源的分配與增加經濟體系的效率 (Vishwanath and Kaufmann, 1999)。在有關透明化的資訊面向方面，強調即時與可靠的經濟、社會與政治資訊的流動，其中必須符合以下六點要求 (Vishwanath and Kaufmann, 1999: 3-4; Basel Committee on Banking Supervision, 1998: 15-17)：

- (1) 可及度 (access)：資訊獲取的管道必須暢通，且每個人都有同樣公平的管道；
- (2) 全面性 (comprehensiveness)：為了使資訊的使用具有意義，因此資訊的涵蓋面必須廣泛且全面；
- (3) 相關性 (relevance)：資訊必須與使用者的決策相關；
- (4) 時效性 (timeliness)：為了符合資訊的相關性，資訊也必須具有時

效性，這也是資訊的即時特性；

- (5) 品質 (quality) 與可靠性 (reliability) : 資訊的品質可以透過外部稽核機制來制定一套評估標準。資訊一旦有品質之後，其自然就會具有可靠性。

透明化的指標在金融政策上，更是扮演了舉足輕重的角色，金融政策的透明化與否將會影響整個金融體系的穩定。根據國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) (1999) 所公布的「貨幣與金融政策透明度的良好規範守則」 (Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies) 中的定義，透明度是指在通俗易懂、容易獲取和即時的基礎上讓公眾瞭解政策的目標，政策的法律、制度與經濟框架，政策決定及其理由，與貨幣和金融政策有關的數據和資訊，以及機構的問責範圍。因此，該守則所列透明度的重點在於：(1) 釐清金融監理機關的作用、責任和目標；(2) 金融監理機關制訂和報告金融政策的過程；(3) 公眾獲得貨幣與金融政策資訊的難易程度；(4) 金融監理機關的問責與誠信保證。

在 1997 年亞洲金融風暴發生之後，有部分的討論都指出金融危機的發生與該國金融體系缺乏透明化有密切關係 (Iwasaki, 2000; MacDonald, 1998)。提升金融體系的透明度也成為金融改革工作的一環，其具體作法包括：(1) 改善資訊揭露的機制，以產生有品質與可靠的資訊；(2) 設計一套安全網，以避免因資訊揭露所產生的道德危機 (moral hazard)；(3) 透過監理架構與政策來改善金融體系中的資訊與誘因問題 (Vishwanath and Kaufmann, 1999: 11)。巴賽爾銀行監管委員會 (Basel Committee on Banking Supervision, 1998) 在 1998 年出版的「提升銀行透明化」 (Enhancing Bank Transparency) 的文獻中，主要即針對銀行的透明化進行分析。在該份文件中，透明化被定義為：「可以經由可靠與即時資訊的公開揭露，針對銀行的金融情況與表現、商業活動與風險管理等進行評估」。銀行所公布的資訊必須包括：金融表現、財務情況、風險管理策略與實踐、風險揭露、會計政策與基本營運、管理、公司治理等資訊。透明化可以說是銀行體系穩健發展的重要關鍵。

3. 問責

透明化與問責可以說是相輔相成的概念，彼此高度相關。透明化可以提供決策者較佳的資訊；問責則可以使決策者更有紀律（BIS, 1998: 1）。有關於民主問責（democratic accountability）的文獻主張：民主鞏固主要是透過民主強化（democracy-augmenting）制度的職能與政治自主性的強化，例如：選舉委員會（election commissions）、選舉法庭（electoral tribunals）、審計機關（auditing agencies）、肅貪機制（anticorruption bodies）、監察人（ombudsmen）、行政法庭（administrative courts）、憲法法庭（constitutional courts）、人權委員會（human rights commissions）等。這些機制算是所謂的「水平問責」（horizontal accountability），亦即是輔助性的預警制度（auxiliary precautions），目的在於預防國家機關濫用權力，透過這些水平問責機制希望可以有效提升政府在政策制訂與執行過程中的透明化與問責程度（Diamond et al., 1999: 3）。至於「垂直問責」（vertical accountability）則是指公民、媒體與市民組織等，希望可以執行評斷官員良好表現的標準。雖然這些制度可能並不包括在一般對於民主的定義之中，但是這些制度對於新興民主國家的政經表現卻是相當重要。

至於問責的定義可以描述如下：當 A 告知 B 有關其行為與決定，並證明該行為與決定是正當的，同時在 A 做出不當行為時會遭到適當懲罰，則我們可以說 A 對 B 是問責的（Schedler, 1999: 14-16）。雖然問責的觀念有其複雜性與多樣性，但是問責概念卻有其目的：

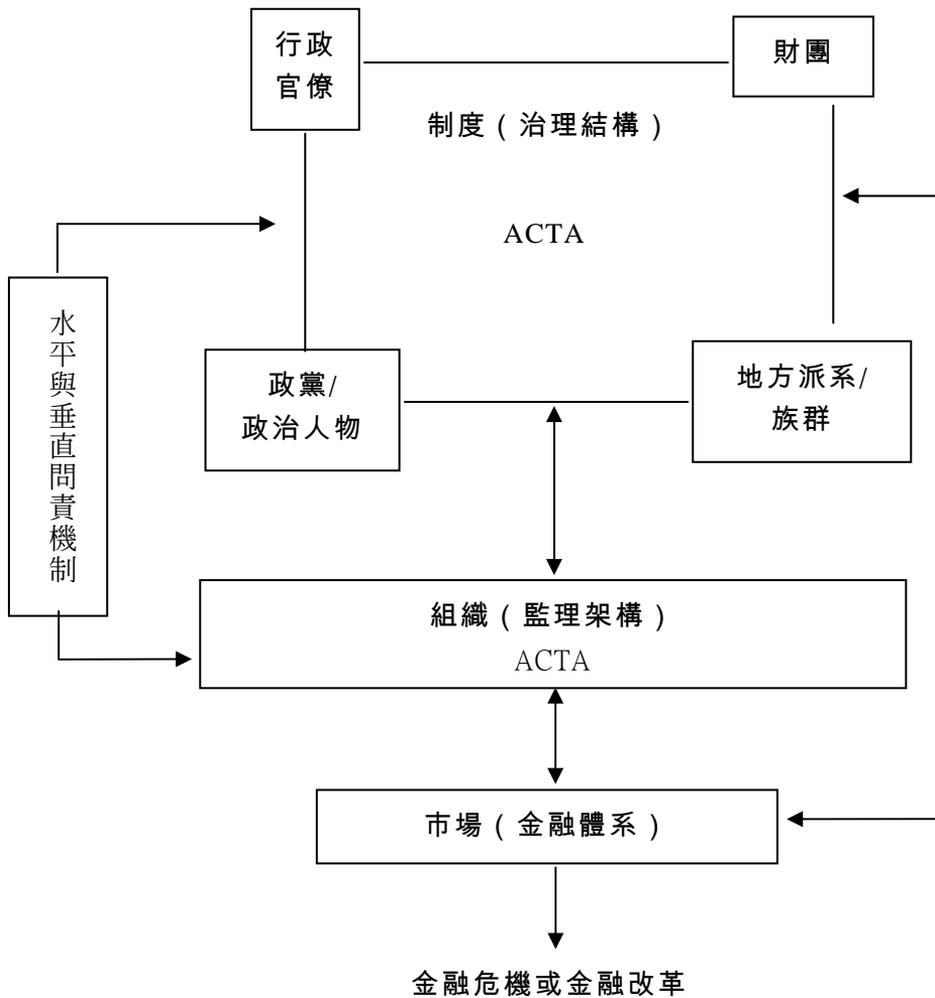
- (1) 控制（control）權力的腐化與濫用；
- (2) 確保（assurance）公共資源的正當使用；
- (3) 改善（improvement）公共政策的效率與效能；
- (4) 提高政府的合法性（legitimacy）（Flinders, 2001: 9）。

當我們綜合透明化與問責的討論時，便可以發現其實這兩個概念的基本意涵與新制度論者最常提的資訊（information）與監督（monitor）有密切的

關連性。在前面所提到的透明化，其實也就是指資訊的公開與透明。在問責方面，則強調透過相關監督機制來建立問責，並進一步釐清決策責任（BIS, 1998）。前面提到，若想要徹底掃除金融風暴的因素，以進行有效的金融改革，那必須加強透明化程度。但事實上，光是透明化是不夠的，問責程度也必須同樣提升，如此才會有成效；另一方面，透明化可以透過將決策資訊公開來增加問責。因此，透明化與問責這兩個概念可以說是密不可分。以上的論點也是 1997 年亞洲金融風暴發生之後，大部分文獻所主張的，但相關討論也僅止於此，並沒有接續探討國家要如何達到透明化與問責。這其中的關鍵就在於自主性與職能。

治理結構與監理架構想要達到透明化與問責，則必須有自主性與職能去執行相關的政策。但有自主性與職能則不見得一定會達到透明化與問責，例如以往的東亞發展型國家就是如此，雖然國家具有自主性與職能，但是因為缺乏透明化與問責的制度設計，所以產生了許多官商勾結等負面影響。至於要達到問責，則資訊一定要公開透明。但資訊公開透明，並不一定會達到問責。因此我們可以說這四個概念之間具有連帶性關係，但是並不代表之間的決定性關係。也就是說若要達到透明化與問責，則必須有自主性與職能；若要達到問責，則必須透明化。這也是本文之所以同時強調自主性、職能、透明化與問責這四個概念的主要原因所在。

綜合以上有關自主性、職能、透明化與問責這四個概念之間的邏輯關係討論之後，本文將提出「A (autonomy) C (capacity) T (transparency) A (accountability) 模型」(ACTA Model)，透過三個不同的分析層次，系統化釐清自主性、職能、透明化與問責的概念，並從中建立本文最重要的理論架構（參見圖一）。



圖一 ACTA 理論架構圖

資料來源：作者自行整理。

根據以上的討論，我們將建構出測量 ACTA 的指標（參見表三）。這些指標主要參考發展國家論有關於自主性與職能的探討，以及民主鞏固論有關於透明化與問責的討論。另外，許多國際組織（如 IMF 與 BIS 等）所公布的準則，則是建構監理架構 ACTA 指標的主要參考來源。首先在治理結構的自

主性方面，討論的重點放在主要制度行為者之間的關係，也就是行政部門是否受到其他制度行為者不當的影響，主要的指標有：(1) 制度行為者之間的一致性：也就是行政部門與其他行為者之間的關係；(2) 政治穩定度：政治體系越穩定，治理結構越不容易受其他行為者不當的影響；(3) 政府介入經濟的程度：政府介入經濟的程度越深，與企業之間的關係越密切，對於治理結構的自主性也越容易產生不良影響。

其次，在治理結構的職能方面，主要分為兩大類：(1) 官僚主義與官僚的品質：官僚主義越低與官僚品質越高，對於政策的執行職能自然越高；(2) 政策的可信度：政策若反覆不定，除了影響政策的可信度之外，也會進一步影響治理結構的職能。第三，在治理結構的透明化方面，主要指標有二：(1) 政策資訊取得的程度：有關於政策的資訊愈容易取得，透明化程度也愈高；(2) 法律體系的透明與公正：法律體系是確保透明化相當重要的一道防線。最後，有關於治理結構的問責方面，主要指標有：(1) 官員告知與解釋其行為的義務：如此可以使得民眾瞭解政策的相關資訊；(2) 肅貪的決心與能力：透過懲罰機制的建立，來促進問責的提升；(3) 新聞媒體的獨立與自由：垂直問責機制也是相當重要的一環。

第二部分，在監理架構的自主性方面，指標包括：(1) 與治理結構之間的關係：監理結構鑲嵌在治理結構之上，彼此之間的關係必然會影響到其自主性；(2) 監理機關之間的權責劃分：由於監理架構同時存在著許多相關的機關，彼此之間的權責劃分是自主性的重要指標；(3) 不受干預獨立行使職權。其次在監理架構的職能方面：(1) 與金融體系的互動：金融體系會透過彼此之間的關係，試圖影響監理架構的政策執行；(2) 獨立與足夠的預算與人力；(3) 公布謹慎監理的標準；(4) 穩定的金融監理法律架構。第三，在監理架構的透明化方面：(1) 明確定義金融監理機關的作用、職責與目標：如此將可以提升民眾對於相關資訊的瞭解程度；(2) 制訂和報告金融政策過程；(3) 公眾獲得金融政策資訊的程度。最後，監理架構的問責方面：(1) 監理機關的法律位階；(2) 執行懲罰的能力：包括水平與垂直問責機制的建

立。接下來，我們便將建構出來 ACTA 的概念與指標套用在台灣的金融改革研究之上。

表三 ACTA 理論概念一覽表

分析層次	自主性	職能	透明化	問責
治理結構	(1) 制度行為者之間的一致性 (2) 政治穩定 (3) 政府介入與干預經濟的程度	(1) 官僚主義與官僚的品質 (2) 政策的可信度	(1) 政策資訊的取得 (2) 法律體系的透明與公正	(1) 官員告知與解釋其行為 (2) 肅貪的決心與能力 (3) 新聞媒體的獨立與自由
監理架構	(1) 與治理結構之間的關係 (2) 監理機關之間的權責劃分 (3) 不受干預獨立行使職權	(1) 與金融體系結構的互動 (2) 獨立與足夠的預算與人力 (3) 公布謹慎監理標準 (4) 穩定的法律架構	(1) 明確定義金融監理機關的作用、職責與目標 (2) 制訂和報告金融政策過程 (3) 公眾獲得金融政策資訊的程度	(1) 金融監理機關的法律位階 (2) 執行懲罰的能力

資料來源：作者自行整理。

三、金融體系：從金融危機到金融改革

(一) 台灣的金融危機

1998年9月1日，穆迪國際信用評等公司（Moody's Investors Service）宣布降低台灣十家銀行的信用評比，分別是三商銀（第一商銀、彰化商銀、華南商銀）、中信商銀、華信商銀、玉山商銀、世華商銀、台灣銀行、中國國際商銀與交通銀行（仁書萍，1998）。此外穆迪也在1999年的一份調查評鑑報告中指出，台灣當局如果繼續支援脆弱的金融體系，勢必將抑制未來競爭力的提升；同時台灣的銀行若繼續配合政府的纾困政策，有可能會面臨財務狀況的加速惡化（康添財，1999）。其中穆迪特別點名泛亞商銀與台中商銀，指稱這些金融機構負責人的「醜聞」，將拖垮該機構的營運體質與聲譽。穆迪更大膽預言，基於銀行的壓力與日俱增，相信未來將會有更多的金融機構遭遇類似的問題。英國「經濟學人」（*The Economist*）、美國「商業週刊」（*Business Weekly*）等國際財經雜誌，也在2000年底時紛紛針對台灣的銀行界提出警告，認為台灣銀行界長期以來所存在的問題，將會使得台灣面臨金融危機的威脅，甚至可能重蹈1997年泰國金融風暴的覆轍。

雖然有些學者認為因為行政機關的職能與國家機關的政治自主性（Chu, 1999; Chen, 2001），穩固的經濟基礎與健全的經濟政策（Naughton, 2000），以及對國外資本採取較為嚴格的管制（Ariff and Khaild, 2000: 185-188）等等因素，使得台灣得以有驚無險地度過1997年的亞洲金融風暴。但即便是如此「發展國家論」的觀點在經驗上可以獲得證實，其也不能解釋台灣金融體系在1998年前後所出現的問題。關於台灣本土型金融危機的發生原因，有學者認為可以追溯到1980年代開始的投資泡沫、金融自由化、政治民主化，以及亞洲金融危機的影響（Yin, 2001）。

事實上，在 1997 年亞洲金融風暴的間接影響之下，² 台灣許多大型企業從 1998 年開始，在財務狀況上出現了嚴重的問題，³ 連帶使得金融機構的逾期放款比率與金額一路攀升（參見表四）。在逾放比率方面，從 1998 年的 4.93% 一路上升到 2002 年第一季時的歷史新高 8.78%，總體逾放金額也從 1998 年的七千多億新台幣，暴增到 2002 年第一季的新台幣一兆四千多億元（財政部金融局，2002）。其中，基層金融機構的問題又遠比本國銀行要來得嚴重，基層金融機構在 1995 年時的逾放比只有 4.02%，但是只不過三年的時間，逾放比就暴增到了 10.57%，2001 年時甚至達到歷史新高的 16.39%。

雖然台灣銀行體系的整體逾放比率與其他亞洲國家發生金融風暴時的數字相比仍算低，但是台灣逾期放款的增加卻有著三層意義：

1. 台灣金融體系中所存在的逾期放款從 1997 年亞洲金融風暴發生前就不斷增加，顯示台灣金融體系的脆弱性並不是單單受到外在體系波動的影響，國內因素可能扮演著更重要的角色；
2. 台灣逾期放款在過去十年當中不斷增加的趨勢，其所代表的是雖然經濟自由化不斷在推動當中，但是體系的脆弱性卻也一直存在；
3. 金融機構的擠兌事件在 1994 年之後明顯增加，顯見逾期放款的增加已經造成社會大眾的信心危機。從 1994 年起一共發生 83 起的金融機構擠兌事件，其中有 63 起發生在 1995 到 1997 這三年之中（林寶安，2002）。

2. 有關於亞洲金融風暴的相關文獻，請參閱（Goldstein, 1998; Haggard, 2000; Jomo, 2003; Liou, 2002; Pasuk and Baker, 2000; Pemple, 1999; Radelet and Sachs, 1998a; Radelet and Sachs, 1998b; Robinson et al., 2000; Van Hoa, 2000a; Van Hoa, 2000b; Woo et al., 2000）。

3. 1998 下半年開始，許多大型企業紛紛傳出財務困難，包括：東隆五金、廣三集團、長億集團、新巨群集團、國揚建設、國產汽車、安鋒鋼鐵等等，參閱：中時電子報（2002）。

表四 台灣各金融機構逾期放款比率

年 份	總體逾放比率	本國銀行 ⁴	外商銀行	基層金融機構
1995 年	3.00%	2.88%	0.82%	4.02%
1996 年	4.15%	3.74%	1.00%	7.10%
1997 年	4.18%	3.74%	1.07%	8.53%
1998 年	4.93%	4.41%	1.64%	10.57%
1999 年	5.67%	4.96%	3.20%	13.70%
2000 年	6.20%	5.47%	3.22%	15.68%
2001 年	8.16%	7.70%	3.53%	16.39%
2002 年	6.84%	6.39%	2.36%	15.37%
2003 年	5.00%	4.57%	1.51%	13.29%
2004 年	3.12%	2.95%	1.03%	10.05%

資料來源：金融監督管理委員會銀行局，2005a。

由於台灣的金融體系受到外在與內在等不利因素的影響，金融機構逾期放款問題的嚴重性，不只造成了金融體系的紊亂，也影響了一般民眾與投資者的信心，這些問題迫使新政府在上台之後必須針對金融機構進行改革，以穩定金融秩序為重要施政目標。

(二) 金融改革的成效

從 1989 年開放新商銀開始，一連串的金融自由化政策，台灣的金融機構出現了銀行過多 (overbanking) 的局面，使得部分銀行的獲利率大幅下降，出現經營危機，並對台灣整體的金融體系造成衝擊。爾後為因應金融跨業經營之世界潮流、強化我國金融業競爭力、促進金融機構的組織再造、發揮金

4. 這裡的本國銀行包含信託投資公司。

融機構綜合經營效益、強化金融跨業經營之合併監理等理由，因而有了「金融控股公司法」（以下簡稱金控法）的出現。政府希望透過金融控股公司，擴大金融機構的經濟規模，並且允許金融機構可以進行跨業經營。在金控法通過之後，金融控股公司旗下的子公司可以經營銀行、保險、證券與其他相關金融業務，提供消費者一次購足的金融服務。

在金控法與政府推動金融合併的政策（包括銀行與信用合作社、銀行與票券金融公司、銀行與銀行以及金控公司與銀行的合併）帶動之下，截至 2004 年中為止，台灣的本國銀行一共有 50 家，外國銀行在台分行有 36 家，信用合作社 35 家，農會信用部 253 家，漁會信用部 25 家。總計台灣的銀行一共有 86 家，基層金融機構有 313 家。1998 年底時，台灣的銀行一共有 94 家，基層金融機構有 368 家（金融監督管理委員會銀行局，2005b）。兩者相比，經過幾年的金融合併努力，台灣的銀行減少了 8 家，基層金融機構減少了 55 家。

另一方面，雖然台灣在危機發生之後，花費了數年的時間才將謹慎監理的標準提升到與國際同步，但是在新政府上台之後，金融機構的逾期放款確實有明顯改善的跡象。根據財政部金融局所公布的「本國銀行資產品質分析彙總表」顯示（參見表 5），逾期放款比率已經降至 2.78%，儘管在加計應予觀察放款之後，台灣金融機構的廣義逾期放款比率已經下降至 3.80%。順利達成了新政府當初的承諾，金融改革初步的成效已經顯現出來。

表五 本國銀行資產品質分析彙總表

單位：新台幣億元

	2001年	2002年	2003年	2004年
逾期放款	10,870	8,644	6,306	4,327
總放款	145,274	141,307	145,632	155,583
逾放比率(%)	7.48	6.12	4.33	2.78
應予觀察放款	5,503	3,868	2,552	1,580
應予觀察放款/總放款(%)	3.79	2.74	1.75	1.02
(逾期放款+應予觀察放款)/總放款(%)	11.27	8.85	6.08	3.80

資料來源：金融監督管理委員會銀行局，2005b。

說明：應予觀察放款包括：中長期分期償還放款逾三個月但未滿六個月、其他放款本金未逾三個月而利息未按期繳納逾三個月但未滿六個月及已達列報逾放期限而准免列報者（免列報者包括：符合規定要件之協議分期付款、已獲信保基金理賠及有足額存單或存款備償放款、其他經專案准免列報者）。

儘管從數字上可以看出金融改革在打消逾期放款方面，達成了初步的成效。但是開放設立金控公司這項影響金融部門重大的政策，卻存在著相當多的討論空間。監察院財政與經濟委員會於2004年6月15日通過糾正財政部案，認為財政部當初對於金控公司申請設立許可的門檻過低，例如金控公司規模最小的國票金控資本額僅新台幣211億元，甚至低於中大型商業銀行，以致於目前金控公司數目高達14家之多，並未達到當初預期的效果。同時在金融監理機制尚未建立之際，就貿然開放金控公司設立，因此市場上充斥著未經證實的合併消息，操作內線（林巧雁，2004）。由監察院的糾正案報告中可以看出，財政部在當初開放金控公司的決策過程中，明顯欠缺透明化與問責的機制與設計，也因此使得開放金控公司的政策大打折扣，甚至更進一步影響了金融體系的穩定。

由此可知，雖然民進黨政府上台之後，努力打消金融體系的逾期放款，但是其他方面仍有相當大改善的空間。首先，在金融體系的重組方面，呈現出相當大的缺陷；其次，花了數年的時間才將台灣的謹慎監理標準提升到與國際同步；最後，在最關鍵的農漁會信用部改革方面，遭受到了來自於基層反改革勢力的反撲。⁵ 在這當中重要的因素就在於治理結構與監理架構的 ACTA。

四、治理結構：政黨輪替對金融改革的影響

(一) 治理結構的主要制度行為者

1. 行政部門

民進黨政府由於新手上路，再加上本身財經人才的不足，因此在執政初期並無法有效統合官僚體系來平衡財團的政策影響力（朱雲漢，2002）。行政部門彼此之間缺乏有效的水平與垂直整合，使得許多政策出現搖擺不定、朝令夕改的困境，政策不確定性（uncertainty）也導致交易成本（transaction cost）的增加。最明顯的例子就是核四的停工又復工。這項反覆的政策保守估計將造成台電將近新台幣二十億元的損失，此外也大幅降低民眾對於政府的施政信心，嚴重影響了政府政策的可信度（沈明川，2001），也降低了治理結構的職能。

雖然新政府在財經政策的執政表現不盡理想，但是行政部門在執行掃除黑金等改革政策上的決心與成效卻呈現出完全不同的面貌。行政院長唐飛在 2000 年 5 月 24 日新政府的首次行政院會中做出「徹底掃除黑金」的政策宣示。法務部也隨即提出了「掃除黑金行動方案」，行政院並在同年 7 月 12 日正式核定該方案。總計從 2000 年 6 月 1 日到 2003 年 10 月 31 日止，法務部

5. 後兩點將在其後的章節中有更詳細的介紹。

「掃除黑金行動方案」一共受理了 27,015 件黑金案件，其中共有 3,965 件，11,097 人次遭到起訴，另有 782 件案件與 1,641 人次遭判決有罪。全部涉及的貪瀆金額高達新台幣三十五億左右。至於在被告身份方面，在全部 27,986 名被告中，具有民意代表身份者有 1,272 人，佔被告人數的 4.5%；具有公務人員身份者有 5,871 人，佔被告人數的 21.0%。顯見新政府的掃除黑金行動不只針對一般民眾，也加強對民意代表與公務人員的掃蕩（法務部掃除黑金行動方案，2004）。就在新政府大力肅貪的努力之下，台灣的貪腐印象指數明顯改善（參見表六）。2001 年時，也就是在陳水扁上台一年之後，台灣貪污的情形降到最低，治理結構中的問責程度獲得提升。

表六 台灣貪腐印象指數一覽表

年度	排名	分數	全部調查國家數
1995	25	5.08	41
1996	29	4.98	54
1997	31	5.02	52
1998	29	5.3	85
1999	28	5.6	99
2000	28	5.5	90
2001	27	5.9	91
2002	29	5.6	102
2003	30	5.7	133
2004	35	5.6	146
2005	32	5.9	159

資料來源：Transparency International, 2006。

說明：貪腐印象指數的分數越低，代表該國貪污情況越嚴重。

2. 政黨/政治人物

民進黨執政之後，拋棄過去反對政府干預的新古典主義於不顧，反而跟著國民黨的腳步，將金融機構與國營事業當作其政治酬庸的工具，專業經理人才的經營表現再好，也必須面臨下台的命運。民進黨首先從金融機構下手，包括第一銀行、彰化銀行、華南銀行、台灣企銀與交通銀行等官股的董監事代表，都由與民進黨維持友好關係的人士出任。接著民進黨則把「綠化」焦點集中在國營事業，從中鋼開始，一直到中華電信轉投資的美台電訊、台糖與台鹽等。總而言之，民進黨上台之後，並未從專業角度著眼，反而將金融機構當作政治酬庸的工具，如此的人事任命過程造成治理結構的透明化程度下降。

至於在立法部門方面，經過 2001 年與 2004 年底的第五屆與第六屆立委選舉之後，立法院的生態出現很大的改變。民進黨雖然未能拿下過半的席次，但是卻坐穩了國會第一大黨的寶座，加上其在行政部門所掌握的資源，民進黨可以說取代了國民黨以往的地位，在台灣政經結構當中扮演相當重要的角色。另一方面，在前總統李登輝的主導之下，台聯也拿下了部分的席次，使得國會當中的泛藍軍與泛綠軍呈現勢均力敵的態勢，雙方的意識型態影響了重要法案的審查與通過，立法院的效率不彰更甚以往。泛藍軍與泛綠軍兩方為了背後自身的政黨利益，而棄社會整體利益於不顧，更棄整體立法制度於不顧，除了造成國會亂象，嚴重影響立法形象與效率外，如此的環境不確定性也大幅提高了立法過程當中的交易成本，也大幅降低治理結構的職能。

3. 財團

新政府上台之後，台灣的財團生態也面臨到重組的階段，舊財團下，新財團上。這些「阿扁概念」財團包括：長榮集團、太電集團、奇美集團、⁶ 大陸工程、義美食品等，這些集團的重要人事紛紛入主總統府，成為國策顧問

6. 事實上，這三家財團在台灣 100 大企業集團排行榜的排名也一路上升，長榮集團由 1998 年的第 10 名上升到 2000 年的第 5 名；太電集團由 1998 年的第 37 名上升到 2000 年的第 17 名；奇美集團由 1998 年的第 43 名上升到 2000 年的第 32 名（范江哲寶，2001：108-135）。

與資政，擁有與高層的溝通管道。⁷ 除此之外，一些中小型的產業團體與工商聯誼組織也獲得與三大工商團體平起平坐的地位。這些新興的財團與工商團體形成了政黨輪替之後新政商網路的核心，並藉著如此的政商關係，使得這些紅頂商人可以擁有接近重要資訊的管道，不論是透過行政部門或立法部門，這些財團都能輕易獲得許多重要的資訊，如此不對稱的資訊除了有助於財團本身的尋租行為（rent-seeking）之外，也造成政經結構當中交易成本的提高。政黨輪替之後，在政商關係重組的過程中，存在著國民黨執政時期親信資本主義的影子，如此的運作模式除了降低了治理結構透明化程度之外，對於自主性與職能也有或多或少的影響。

4. 地方派系

政黨輪替之後，民進黨政府希望透過整頓地方基層金融機構來拔除國民黨在地方的樁腳。2001年6月立法院三讀通過了金融重建基金條例，民進黨政府迅速地在2001年8月時就派員接管了36家基層金融機構，而這一波接管行動的政治後果便是，國民黨在這些地區的得票率大幅度下降，也降低了國民黨地方派系對於基層金融機構的影響力與控制力。顯見民進黨想要藉整頓基層金融機構來打破國民黨與地方派系恩庇侍從關係的目的已經初步達成。但是接管基層金融機構與整頓農漁會信用部的政策卻讓民進黨政府陷入一個更大的政治風暴之中，甚至遭到來自於地方反改革勢力的反撲，如此將會嚴重影響治理結構的自主性。

(二) 治理結構的 ACTA

1. 自主性

治理結構的自主性在1998年金融危機與2000年總統大選之後，並未有明顯提昇的跡象。在1998年台灣爆發本土型金融危機之後，當時的國民黨政

7. 陳水扁於2000年5月20日就職之後所提出的117位資政與國策顧問當中，具有企業界背景的人事高達二十多位，是總統府有史以來國策顧問與資政名單中商界密度最高的一次（陳麒而，2000：176-182）。

府仍利用親信資本主義的模式對政商關係良好的企業進行掣肘，行政部門受到治理結構當中其他主要制度行為者的影響。由上一節的分析，我們可以發現行政部門受到來自財團、地方派系與立法部門的影響，造成自主性下降。在 2000 年總統大選之後，雖然治理結構舊有的制度性關係被打破，但是治理結構仍存在著親信資本主義，只不過是換了一批親信而已。除此之外，民進黨雖然成為了執政黨，但在立法院當中仍未過半，朝小野大的局面造成了台灣多年來的政局不穩，政治不穩定的情況也嚴重影響著治理結構的自主性。從表 7 中的政治穩定指標更可以明顯看出政黨輪替的影響，在 2000 年政黨輪替之前，台灣的政治穩定指標為 1996 年的 0.87 與 1998 年的 0.97，但是從 2000 年開始，政治穩定指標明顯下滑，2000 年與 2002 年分別為 0.71，可見政黨輪替朝小野大的局面確實對台灣政治體系的穩定度造成影響，也連帶影響了治理結構的自主性。

在經濟自由方面，民進黨政府雖然沒有像以往國民黨政府一般強力介入經濟運作，但是在國安基金的運作上，以及相關國營企業與金融機構負責人的遴選過程中，我們仍然可以看到許多政治力介入經濟領域的痕跡。民進黨政府在 2000 年採取了刺激股市的方案，包括國安基金的強力介入，經濟自由指標在 2000 年時降到最低的 1.98，但是從 2000 年之後，民進黨政府決定讓股市自由運作，減少對於經濟體系的干預，經濟自由的指標也開始慢慢提升，逐漸超過以往國民黨執政時期。

2. 職能

民進黨政府在執政初期，由於其意識型態過於濃厚，加上新手上路的關係，造成許多政策的反覆，對於台灣的經濟投資環境造成負面影響。除此之外，從 2000 年開始的朝小野大局面，朝野之間的政治紛爭不斷，除了影響立法院的立法效率與品質之外，對於政府效能與治理結構的職能也是一大影響。在表七中的政府效能指標可以發現，從 2000 年開始，台灣政府效能指標開始往下滑，2002 年時達於最低點 1.00，遠低於金融危機發生前 1996 年的 1.12。顯見政黨輪替之後，民進黨政府的效能明顯低於國民黨政府時期與

金融危機爆發之前。

至於在官僚的表現方面，從表 7 中的數字可以發現，在金融危機之後，官僚主義確實有稍微改善的跡象，從 1997 年的 3.95 稍微提高到 1999 年的 4.36。但是政黨輪替對於官僚主義的改善並不顯著，官僚的指標在 3.9 到 4.3 中間上下徘徊。在金融危機發生之前，台灣的官僚體系與官僚主義容易阻礙企業的發展，危機發生之後雖有些許的改善，但是民進黨政府上台之後，對於官僚主義並未有明顯的改善。

3. 透明化

政黨輪替之後，陳水扁原先說要作全民總統，不參與政黨的相關活動，但是後來也兼任民進黨主席，開始走向國民黨時代的路子。「黨政同步」所代表的意義是負面多於正面，這也意味著許多重大政策在民進黨中常會中就決定，行政部門可能只是配合而已。甚至有民進黨的立委說民進黨的決策過程不是「黨政同步」的新機制出現問題，而是「一人決策」出了問題（羅如蘭，2002）。另一方面，每逢選舉一到，主要政治人物的財產就會被拿出來做公開討論，雖然台灣已經有公職人員財產申報法，規定必須清楚申報，但是經常還是會發生漏報的情況。顯見台灣雖然有了相關的法律規範，但對政治人物的約束還是有限，也更增加了政治人物財產的不透明。

民進黨政府在 2002 年 9 月 4 日行政院院會中通過了所謂的「政府資訊公開法」，並在同年送入立法院審議，希望藉由相關法律的制訂，將政府相關的資訊公開讓民眾知曉，進而提升治理結構的透明化。但是該法送入立法院之後便無聲無息，至今仍然並未排入議程加以審議，再次證明了立法院中的政治角力不只影響了治理結構的透明化程度，也同時影響了治理結構的職能。

民進黨政府如此的表現也反應在表 7 的透明化指標之上。首先在透明化方面，在金融危機之後，國民黨政府作的部分改革，確實提升了治理結構的透明化，但是在政黨輪替之後，可以看到透明化指標一路下滑，2001 年時甚至達到最低點，遠低於金融危機發生前。另外，在有關於法治方面，也是呈現與透明化指標相同的趨勢，在金融危機發生之後稍有改善，但是在政黨輪

替之後卻是每下愈況。

4. 問責

政黨輪替之後，治理結構的問責程度有明顯的提升。新政府建立許多肅貪的法律架構，更採取許多的具體行動掃除黑金，尤其針對民意代表與公務人員這兩種身份，完善水平問責機制。由於陳水扁總統當初在競選時就是以掃除黑金作為其主要訴求，在當選之後，自然順應民意進行大刀闊斧的改革，掃除不少以往國民黨政府時期存在已久的貪污腐化。根據透明國際所發佈的貪腐印象指數調查，民進黨執政之後在防止與掃除貪污的表現上，都要比國民黨執政時期要來得好。除此之外，在垂直問責機制方面，新政府與以往相比也有長足的進步。輿論的反應與壓力是新政府施政的主要問責機制，尤其是當行政官員出現重大疏失之際，輿論往往都能夠扮演起應盡的角色與義務，促使相關的官員負起其應盡的責任。例如：在八掌溪事件之後下台的行政院副院長游錫堃、因為阿瑪斯號油輪導致墾丁海岸污染事件下台的環保署長林俊義、因為十萬農民大遊行下台的財政部長李庸三與農委會主委范振宗等。顯見在新政府上台之後，行政官員必須更為其行為負責，一旦有違法失職行為出現，水平與垂直問責機制就會扮演起應盡的角色。

新政府上台之後對於問責的強調與成果可以說是目共睹，也明顯可以從表 7 中看出，在有關於問責的三項指標上，在 2000 年民進黨執政之後，不論是在問責程度的提升、肅貪的努力與強調新聞自由方面，都與政黨輪替之前有明顯的改善。但是陳水扁順利在 2004 年獲得連任之後，其改革的力度與強度已經開始出現減弱，同時第一家庭成員也陸續涉入相關的弊案，如此的情勢若繼續演變與擴大下去，相信對於整個治理結構的問責程度絕對有相當程度的負面影響。

表七 台灣治理結構的 ACTA

國民黨政府	民進黨政府
-------	-------

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
自主性	政治穩定	0.87	n.a.	0.97	n.a.	0.71	n.a.	0.71	n.a.	n.a.
	經濟自由 ⁸	2.23	2.21	2.24	2.09	1.98	2.17	2.38	2.29	2.43
	備註	治理結構維持著親信資本主義的運作模式				行政部門仍受到來自立法方面與財團的制衡				
職能	政府效能	1.12	n.a.	1.68	n.a.	1.08	n.a.	1.00	n.a.	n.a.
	官僚 ⁹	n.a.	3.95	n.a.	4.36	4.13	3.949	4.37	3.972	n.a.
	備註	行政部門決策效率高,但是黑金政治嚴重				政策反覆造成可信度低				
透明化	透明化 ¹⁰	n.a.	4.65	n.a.	5.71	5.627	3.570	4.92	4.51	n.a.
	法治	0.96	n.a.	1.17	n.a.	0.87	n.a.	0.95	n.a.	n.a.
	備註	決策過程不透明,若干法律體制不健全				雖有些法律體制的建立,但執行力不足				
問責	問責	0.53	n.a.	0.71	n.a.	0.81	n.a.	0.89	n.a.	n.a.
	貪污	4.98	5.02	5.3	5.6	5.5	5.9	5.6	5.7	5.6
	新聞自由 ¹¹	30	28	25	25	21	22	21	24	23
	備註	水平與垂直問責機制不足,政治責任不明				責任政治確立,問責機制扮演重要角色				

資料來源：政治穩定、政府效能、法治與問責的資料來自於：Kaufmann et al., (2003); 透明化與官僚指標來自於：IMD (various issues); 經濟自由的資料來自於：The Heritage Foundation (2005); 新聞自由的資料來自於：Freedom House (2005); 貪污的資料來自於：Transparency International (2006)。

8. 指標越低表示經濟越自由。

9. 指標越低代表官僚體系越會阻礙企業發展。

10. 指標越高表示政府運作越透明。

11. 指標越低表示新聞越自由,其中 0-30 為自由 (free), 31-60 為部分自由 (partly free), 61-100 為不自由 (not free)。

五、監理架構：謹慎監理架構的建立

(一) 監理架構的主要制度行為者

1. 中央銀行與財政部

陳水扁總統在 2000 年上台之後，宣示 2001 為金融改革元年，並在 2002 年 8 月 24 日邀集相關政府官員、專家學者與執政黨成員召開「大溪會議」。大溪會議共有十項決議，其中有關於金融改革的決議為：貫徹推動金融改革，加速清理金融機構不良資產，擴大金融重建基金規模，務期在配套立法通過兩年內，使金融機構逾放比率降至 5%；資本適足率維持 8% 以上。同時，積極引進外國金融機構與本國銀行進行策略聯盟，以加速金融國際化。行政院方面也在 2002 年 5 月時，將金融改革納入「挑戰二〇〇八 - 國家發展重點計畫」之三大改革項目之一，並組成「行政院金融改革專案小組」（財政部金融局（後改為金融監督管理委員會銀行局），2004），積極推動各項金融改革。

在新政府一連串的大動作之下，金融管理機關提出許多的相關法案以進行金融改革，包括：2000 年 11 月 24 日通過的「金融機構合併法」、2001 年 6 月 27 日立法院臨時會通過的「金控法」、「營業稅法部分條文修正案」、「存款保險條例修正案」、「金融重建基金設置及管理條例」，2003 年 7 月 10 日立法院通過的「金融監督管理委員會組織法」（以下簡稱金監法）與「農業金融法」等。但是受到立法院法案審查速度緩慢的拖累，以及過多政治角力參與其中，使得財政部提出的相關改革法案在時效上略有延誤，例如：「金監法」與「金融重建基金設置及管理條例修正案」。¹² 由此可見，由於治理

12. 金融重建基金設置及管理條例修正案一直到 2005 年 5 月 31 日才經由立法院三讀通過。該修正案核定可運用總額為新台幣一千一百億元，另外金融重建基金得將經營不善金融機構列入處理之期間，係自本

結構中藍綠對決造成職能降低，也連帶影響了監理架構。

謹慎監理架構對於金融危機或是金融改革來說可以算是一項重要的觀察指標。事實上，在本土型金融危機爆發之前，台灣逾期放款的定義與國際標準有其落差存在，如此的落差一直到 2004 年 1 月 6 日財政部進一步修正「銀行資產評估損失準備提列及逾期放款催收款呆帳處理辦法」之後才獲得改善。在該處理辦法中將原先四類的放款分類增加了一類「應予注意者」，並且要求提供 2% 的準備率。同時原先不用提列呆帳準備的「可望收回者」也要求應予提供 10% 的準備率。至於逾期放款方面，財政部在 2004 年 1 月 9 日公布的新辦法中，將逾期放款定義為「積欠本金或利息超過清償期三個月，或雖未超過三個月，但已向主、從債務人訴追或處分擔保品者」，亦即將原先列報財團法人金融聯合徵信中心之逾期放款（修正後為甲類逾期放款）及免予列報之應予觀察放款（修正後為乙類逾期放款）皆予納入逾期放款之定義中，顯見台灣的逾期放款規定已經符合國際的標準。但是從 1998 年台灣發生本土型金融風暴以來，卻經過了六年左右的時間，才達到與國際一致的標準，在時效上略顯緩慢。

2. 金融重建基金

台灣在發生金融危機之後，政府並未像其他國家一般，由國家出面成立資產管理公司，例如馬來西亞的國家資產管理公司（Danaharta）、泰國資產管理公司（Thai Asset Management Corporation, TAMC）與韓國資產管理公司（Korea Asset Management Corporation, KAMCO）等專業機構，反而是希望透過市場的力量來解決金融機構不良債權。2000 年 12 月通過的「金融機構合併法」第 15 條，就賦予了負責處理金融機構不良債權的資產管理公司（Asset Management Corporation, AMC）設立法源。

在 2000 年總統大選之後，許多基層金融機構因為無法獲得中央的財政補

助而紛紛出現經營危機。立法院因而在 2001 年 6 月 27 日三讀通過「行政院金融重建基金設置及管理條例」。財政部在該條例的法源授權之下，以及在保護存款戶的理由之下，在 2001 年 8 月、2002 年 7 月與 2004 年 4 月分別派遣管理團隊接管 36 家、8 家與 1 家發生危機的基層金融機構，¹³ 希望可以徹底整頓基層金融機構，但卻遭受到嚴重挫折。

財政部在 2002 年 8 月 22 日時，依照行政院金融改革專案小組之決議，制訂所謂的「農漁會信用部分級管理措施」，將農漁會信用部依逾放比分成 10% 以下、10%-15%、15%-25% 與 25% 以上四級，其中 10%-15%、15%-25% 與 25% 以上這三級將分別採取不得新設信用部分部、存放款限制等輕重不一的糾正措施。此一分級管理措施雖然引發農漁民的強烈抗議，但是財政部長李庸三曾明確表示分級管理措施勢在必行。不料整個情勢卻在來自農民的反彈聲浪下出現逆轉，行政部門除了一再修正措施的內容，不斷向反改革勢力妥協之外，整個分級管理措施更在「1123 與農共生」十萬農民上街頭的活動之前就已經宣告暫緩，農民遊行更造成了當時的農委會主委范振宗與財政部長李庸三的下台。從這件事情當中，我們再度看到政治力量對於金融改革的影響，而改革政策的反覆不定也對政府政策的可信度產生負面影響。

3. 金融監督管理委員會

台灣長久以來的金融監理工作一直是由中央銀行、財政部與中央存保公司等三個單位負責，如此多頭馬車的情況除了造成金融監理職權重疊之外，更容易產生監理鬆散的問題。因此早在 1999 年金融危機爆發之後，當時的行政院長蕭萬長就已經宣布將成立獨立的金融監理委員會或總署（王雪美，1999），但這樣的概念與理想一直無法獲得落實。金融監理一元化也一直到了金控公司成立之後，朝野各界才注意到其重要性。

許多學者與立委都認為，2001 年通過的金融六法，應包括「金監法」，

13. 依金融重建基金條例規定，得列入金融重建基金處理之經營不善金融機構有三類：（1）調整後淨值為負數者；（2）無能力支付其債務者；（3）財務狀況顯著惡化，經主管機關認定無法繼續經營者。

而成為「金融七法」才對，但是行政與立法兩方面卻對此法案有相當不同的立場。以財政部的角度而言，若一旦「金監法」通過之後，目前隸屬財政部管轄的金融、保險、證券等業務都將移轉出去，財政部將只剩賦稅權，自然不希望「金監法」過關。但是從立法院的角度而言，當初在三讀通過金融六法時，立法院方面便曾做出決議，要求將「金監法」列為最優先審查法案，最遲在 2001 年 10 月底以前審查完成，使「金監法」與「金控法」同時實施。但由於行政與立法兩方面的意見不一，彼此產生嚴重衝突，使得「金監法」一直到 2003 年時才通過。

金融監理工作本應是由專業掛帥的領域，但是在台灣當前的政治情勢之下，所有的事情都被泛政治化，在經濟與金融領域的事務被政治化之後，除了增加政策的不確定性之外，更是增加了許多的交易成本。除了浪費許多的社會成本與資源之外，更重要的是影響金融監理的工作。由於立法工作的延宕，金監會一直拖到 2004 年 7 月份才得以成立，整個金控公司的監理工作整整拖延了將近三年的時間，這對台灣的金融體系來說絕對是一項負面的影響。

(二) 監理架構的 ACTA

1. 自主性

主要觀察監理機關的權責劃分。由於台灣在危機之前的金融監理單位分別由財政部、中央銀行與中央存保公司分別負責，難免有事權重疊等問題的出現。在 2003 年「金監法」通過之後，往後的金融監理工作將統一由新成立的金監會負責，預料其自主性將可有效提升。但另一方面，在陳水扁總統上台之後，宣示 2001 年為金融改革元年，並大刀闊斧進行許多相關改革法案的審議，但受到來自於立法院方面的政治角力，以及農漁會信用部等反改革勢力的反撲，金融監理架構在行使職權時的自主性難免受到影響，如此也將進一步影響整個金融監理架構的 ACTA。

2. 職能

主要觀察其公布謹慎監理標準的職能。核發銀行營運執照可謂是監理體系相當重要的一項職權。但是我們在觀察 1980 年代末與 1990 年代初，財政部在審核新商銀開放時，便可以發現這項重要的職權受到來自於治理結構與金融體系兩者相當大的影響。¹⁴ 在危機發生之後，監理架構的職能也呈現出兩極的狀況。雖然台灣的金融監理單位具有素質相當優秀的人員與職權等，但是謹慎監理標準的建立卻明顯過於緩慢，一直拖到 2004 年時才與國際標準接軌。另外，雖然台灣金融改革相關的法律架構在 2001 年的金融六法與 2003 年的財經六法之後獲得確立，但是「金監法」與金融重建基金條例修正案的立法拖延，也將台灣未來的金融改革帶入了不確定的未來。

另一方面，在有關監理架構的人力方面，台灣經過幾年的改革努力之後，在謹慎監理上的表現卻算是中等，台灣目前的金融監理工作有多頭馬車的情況，一直到 2004 年 7 月 1 日金監會成立後，往後的金融監理工作才真正做到一元化，事權統一。不過台灣金融監理人員的素質也相當優秀，金監人員的數量與資歷等都有不錯的表現，尤其在金監會成立之後，相關的人員與預算將獲得進一步的增加，相信應該足以應付往後的金融監理工作，但當中的關鍵在於金監人員能否抵擋住不當的政治干預，以及金監會與其他相關機構彼此之間的溝通與協調能力。

3. 透明化

危機發生之後，台灣動用了相當多的公共資源投入金融改革的工作，但是金融重建基金的使用過程，接管基層金融機構的施行結果，卻是相當不透明的（沈中華，2002），一般社會大眾根本無從瞭解。除了引發被接管的農漁會與信用合作社的抗議之外，也因而引起社會中相當多的爭議與討論，甚至該項接管行動有違背憲法之虞。金監會雖然已經在 2004 年 7 月 1 日成立，但是台灣後續金融改革還有一段很長的路要走，往後金融監理架構的透明化

14. 有關於新商銀開放的政策，請參閱（陳尚懋，1998）。

程度絕對必須是第一優先。

4. 問責

除了觀察金融監理機關的法律位階之外，也同時觀察監理機關執行懲罰的能力。2000年總統大選之後，台灣出現首次的政黨輪替。由於陳水扁總統是以打擊黑金作為其主要訴求，在競選成功之後，掃除貪污不法一直是其施政的重點之一。在此情況之下，治理結構的問責性明顯提升，也連帶提升了監理架構的問責性。由於台灣的金融監理單位直接隸屬於行政院之下，在法律位階上較高，因此所受到的監督與制衡的力量也較多。另外，政府所成立的查緝黑金行動小組也把相關的金融犯罪列為查緝的工作重點之一。截至2004年4月30日為止，涉嫌金融犯罪一共有1,382人次，遭移送的案件一共有285件，其中遭起訴的則有88件。在有關的金融犯罪案件中主要分為兩大類，第一類是社會關切重大金融犯罪案件，一共有台中商業銀行(曾正仁案)、中央票券金融公司(陳冠綸案)、屏東東港信用合作社(郭廷才案)、台開信託(遠倉楊梅土地開發案)、華僑商業銀行(梁柏薰案)、中興商業銀行(台鳳集團案)、彰化銀行(婦幼實業與中馬企業案)與中央信託局(景文集團案)等八案，共146人次涉及刑事案件；另一類則是金融重建基金處理之金融機構案件，一共有248人次涉及刑事案件。如此大規模的掃蕩動作前所未有，其中更牽涉許多政商關係良好的政治企業家，顯見新政府在掃除金融犯罪之上確實有進步之處，金融監理單位或是其他水平問責機制在懲罰違法行為的能力上獲得明顯的提升。

六、政治分析

(一) 治理結構與監理架構的互動

之前提到治理結構與監理架構之間的關係主要是透過合法性的賦予以及

同形化的彼此相互影響，台灣的情況即是如此。台灣的治理結構在金融危機發生之後，行政部門由於新手上路，初期表現呈現出高度紊亂的情形，許多政策搖擺不定，加上立法院中朝小野大的政治生態影響，行政效能因而低落。總結治理結構的 ACTA 在政黨輪替之後，除了問責稍有提升之外，自主性、職能與透明化則並沒有出現明顯的改善跡象，如此的情況也影響到了監理架構的 ACTA。

治理結構與監理架構的互動，主要可以分為三點來加以說明：首先，監理架構的人事與決策受到治理結構非正式管道的影響。由於監理架構的合法性主要來自於治理結構的賦予，也因此造成監理架構在執行金融改革政策時，必須聽命或甚至受到治理結構的影響，但是在治理結構的 ACTA 過低的情形之下，監理架構的表現難免會受到負面影響。最明顯的例子便是民進黨政府捨棄專業考量，將金融機構的經營權當作政治酬庸的工具，如此降低個人事任命過程中的透明化，也更進一步影響監理架構的表現。由這點也可以明顯看出治理結構與監理架構之間的鑲嵌性主要是以私人性與非正式為主，制度化管道並未扮演重要的角色。

其次，金融改革相關法案與金融重建基金等受到來自立法院的延宕。雖然金融監理單位提出了許多法案希望可以進行金融改革工作，但是由於立法院中藍綠對決的政治生態，使得法案通過耗去了不少時間。我們再一次看到治理結構的 ACTA 嚴重影響了監理架構的 ACTA，並對金融改革造成不小的負面影響。最後，金融監督管理委員會的組成也因為立法院與 2004 年的總統大選而拖延。「金監法」雖然早在 2003 年便已通過，但是由於在野黨方面希望在 2004 年總統大選之後，由新當選的總統任命金監會委員，因此又拖延了一年多的時間。另外，「金監法」涉及到政府單位之間職權的劃分，也因為行政部門本位主義的關係，使得行政單位對於「金監法」的看法出現兩極。但是在金監會成立之後，由於法律位階獲得提升，加上金監會的預算與人力也獲得增加，可以預期監理架構的自主性與職能將可望獲得改善。

監理架構最大的改善還是來自於問責程度，由於治理結構大力的掃蕩貪

污，除了增加治理結構的問責度，金融掃黑的成果也連帶提升了監理架構的問責度。由於治理結構與監理架構之間的關係是由上而下的控制與監督，但是前提必須是治理結構擁有較佳的 ACTA，否則除了會影響監理架構的 ACTA 之外，也會進一步影響整體金融改革的成效。在台灣的案例中，我們便可以發現，由於治理結構的 ACTA 過低，連帶影響了監理架構的 ACTA。因此為了要有效改善金融改革的成效，提升治理結構的 ACTA 將是首要之務。

(二) 監理架構與金融體系的互動

主要可以分為基層金融機構與金控公司這兩部分來加以說明。首先，金融重建基金接管基層金融機構，卻引發反彈。監理架構與金融體系之間的制度性關係在危機發生之後呈現出兩極的現象。監理架構與金融體系之間一方面仍維持著由上而下的監督關係；另一方面則也存在著由下而上的佔領關係。監理架構在民進黨執政之後，展現出改革的決心，在法律的架構方面，制訂出許多相關的重要金融改革法案。至於在執行面上，兩者之間的關係比較傾向於監理架構被佔領，尤其是農會金融法與金融重建基金接管基層金融機構這兩件事情上面，更可以看出金融體系中舊有勢力反撲的痕跡，也造成新政府改革決心的動搖與退縮。

其次，在金融控股公司方面，金融監督管理委員會對金控公司的監督不力。第一批金控公司（華南金融控股公司與富邦金融控股公司）早在 2001 年底時便已經開始運作，同時「金控法」在 2001 年中通過時的附帶條件，便是立法院必須在一年之內完成金監法的立法通過，但是金監會卻是在 2004 年才成立，金控公司缺乏相關的監督機制長達三年之久。從以上的分析也可以看出，監理架構與金融體系之間的鑲嵌性，主要是由法令所建立的制度性管道為主，但是這樣的連結性並未明顯發揮其功效，原因並是在於政治力量的干預。

之所以如此的原因最主要還是因為監理架構的 ACTA，由於自主性與職

能不足，無法抗拒反改革勢力，加上在接管過程中透明程度不足，引發社會的爭議。因此台灣未來金融改革的一大關鍵，尤其是基層金融機構改革要成功，首要之務在於提升監理架構的 ACTA，尤其必須避免在改革過程中遭到來自於金融體系的反抗，就這點而言，讓我們不得不期待金監會在往後金融監督的業務上能扮演起更積極與主動的角色。

(三) 金融體系與治理架構的互動

行政部門、財團與地方派系這三個主要行為者皆與金融體系有著極為密切的互動。首先，行政部門由上而下掌控著金融機構。在國民黨執政時期，金融機構的負責人大多都與治理結構維持著緊密與良好的關係，在 1989 年政府開放新商銀，我們就可以看到金融體系透過彼此之間的非正式關係去佔領治理結構，而後再透過治理結構去影響監理架構的決策。如此的關係也影響了當年的銀行開放政策，造成了後續相當多的金融問題。在金融危機發生與國民黨下台之後，彼此之間的關係面臨重組與轉型。陳水扁總統已經取代了國民黨以往在銀行體系中的主導地位，這主要透過掌控公民營銀行負責人的方法。在官股佔多數的 17 家公營銀行中，有 16 家的管理階層遭到撤換，其中與陳水扁總統有密切關係的人事約佔 70% 左右（林新輝，2001）。由於大部分的公營銀行也同時擁有其他民營銀行的股份，因此陳水扁總統也得以順利將其影響力擴及到民營銀行（商業週刊，2002）。陳水扁總統此舉希望透過掌控銀行的人事來打破原先金融體系與治理結構之間的制度性關係，由以往的被動佔領情形改為主動的控制。銀行管理階層的改變對於銀行效率的提升是否有幫助目前還是未知數，但在此之前，因為政商關係而造成人事變動卻已經產生了些許負面影響。

另一方面，雖然行政部門由上而下掌控金融機構，但是彼此之間的鑲嵌性卻仍是以私人性和非正式性為主，缺乏制度性的溝通管道，如此的關係一旦當行政部門的掌控力減弱之際，金融機構會不會如同過去一般反過來佔領

治理結構，是值得我們後續觀察的焦點之一。而如此密切的政商關係將牽引著民進黨政府走向國民黨時期的親信資本主義，治理結構與金融體系之間的關係已經越來越密切了，對於往後金融體系的發展或是後續的金融改革工作無異是雪上加霜。為此民進黨政府必須努力將現有的非正式關係轉化成為制度性的正式關係，讓公會組織扮演起其應該扮演的角色，如此方能將不當政商關係的影響與傷害降到最低。

其次，財團大舉進入金融體系，紛紛成立金控公司。小型的銀行或是基層金融機構被大型銀行或是金控公司兼併，金融體系形成大者恆大的局面。尤其是某些政商關係良好的財團，更是在這場金融戰爭之中的勝利者。而治理結構與金融財團之間維持著密切的關係，也影響了治理結構的 ACTA，更是形成金融監理上的盲點。第三，地方派系主宰基層金融機構。地方派系長久以來一直是與國民黨維持著密切的關係，基層金融機構也成為選舉時國民黨與地方派系籌措競選經費的主要來源，民進黨上台之後便希望能打破如此的制度性關係，並且有效整頓基層金融機構的亂象。但是民進黨如此的政策盤算卻在透過金融重建基金接管基層金融機構時遭受到嚴重的挫折，在嚴重威脅到期政權維繫之際，民進黨政府選擇暫緩相關的改革政策，如此政策反覆對於治理結構的 ACTA 有著不小的影響。

七、結 論

本研究結果顯示出台灣金融改革的關鍵因素在於治理結構與監理架構的 ACTA。基本上，治理結構的 ACTA 會由上而下影響監理架構的 ACTA，兩者互動之後會更進一步影響金融改革的成效。台灣在金融危機發生之後，治理結構的 ACTA 在國民黨執政時期仍偏低，也因此主要以親信資本主義的模式進行危機處理。一直到了 2000 年台灣出現首次的政黨輪替，治理結構與監理架構才出現轉變，但主要只集中於問責程度的提升。雖然台灣因為政黨輪替的出現，產生制度結構的改變，而啟動了相關的金融改革，也稍微穩定了金

融體系，但改革幅度與後續的進展卻不如預期理想，政府也因而在 2004 年 10 月喊出了二次金改。¹⁵ 但事實上，台灣往後的金融改革要能持續與有效，首要之務在於提升治理結構與監理架構的 ACTA，而這背後的主要因素還是來自於政治層面。2004 年的總統大選，陳水扁以些微的差距順利連任，其在連任之後預料仍將維持改革路線，但是民進黨政府過多的人事酬庸任命，以及與財團之間的糾葛仍將是往後金融改革能否成功的關鍵所在。總結說來，政黨輪替只不過使得金融改革出現可能性，但卻不保證金融改革的成功，與其所帶來的長期穩定效果。如果政黨輪替之後，治理結構與監理架構的 ACTA 並未有明顯的改善，那金融改革很有可能只是曇花一現，甚至招致反改革勢力的反撲而前功盡棄。

15. 根據總統經濟顧問小組在 2004 年 10 月 20 日發布的會議內容，二次金改有四道政策大菜，包括：(1) 在 2005 年底前促成三家金融機構市佔率達 10% 以上；(2) 2005 年底前官股銀行數目至少減為 6 家；(3) 2006 年底前國內 14 家金控家數減半；(4) 2006 年底前至少促成一家金融機構由外資經營或在國外上市。但由於二次金改引發賤賣國產與金融財團化的爭議，政府宣布將重新檢討二次金改的設定目標。

參考書目

- Alston, Lee J. et al. 1996. eds. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ariff, Mohamed and Ahmed M. Khaild. 2000. *Liberalization, Growth and the Asian Financial Crisis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- BIS. 1998. *Report of the Working Group on Transparency and Accountability*. Basel: Bank for International Settlements.
- Brinton, Mary C. and Victor Nee. 1998. eds. *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation.
- Basel Committee on Banking Supervision. 1998. *Enhancing Bank Transparency: Public Disclosure and Supervisory Information that Promote Safety and Soundness in Banking Systems*. Basel: Bank for International Settlements.
- Chen, Tain-jy. 2001. "Weathering The Asian Financial Crisis: The Experience of Taiwan." In Anis Chowdhury and Iyanatul Islam. eds. *Beyond the Asian Crisis: Pathways to Sustainable Growth*: 256-278. Cheltenham: Edward Elgar.
- Chu, Yun-han. 1999. "Surviving the East Asian Financial Storm: The Political Foundation of Taiwan's Economic Resilience." In T.J. Pempel. ed. *Politics of the Asian Economic Crisis*: 184-202. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Crawford, Sue E. S. and Elinor Ostrom. 1995. "A Grammar of Institutions." *The American Political Science Review* 89, 2: 582-600.
- Diamond, Larry et al. 1999. "Introduction." In Schedler et al. eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*: 1-12. Boulder: Lynne Rienner.

- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48, 2: 147-160.
- Eggertsson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Flinders, Matthew. 2001. *The Politics of Accountability in the Modern State*. Aldershot: Ashgate.
- Freedom House. 2005. "Freedom of the Press." in <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16>. Latest update 18 October 2005.
- Goldstein, Morris. 1998. *The Asian Financial Crisis: Causes, Cures, and Systemic Implications*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- IMD. Various Issues. *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne: International Institute for Management Development.
- IMF. 1999. *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Iwasaki, Yoshihiro. 2000. "At the Roots of the Asian Crisis: Governance and Transparency?" Proceeding of a Conference on Democracy, Good Governance and Transparency in the Asian Context. 14-15 March 2000. Phnom Penh: Cambodia.
- Jomo, K. S. 2003. ed. *Southeast Asian Paper Tigers? From Miracle to Debacle and Beyond*. London: Routledge.
- Kaufmann, Daniel et al. 2003. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002." World Bank Research Working Paper.

- Kuo, Cheng-tian and Tzeng-jia Tsai. 1998. "Differential Impact of the Foreign Exchange Crisis on Taiwan, Japan, and South Korea." *Issues and Studies* 34, 11-12: 144-180.
- Leon, Jose Luis. 2000. "State Capacity, State Autonomy and Economic Performance: Industrial Policy in Mexico, 1950-2000." Ph. D. Dissertation Columbia University.
- Liou, Kuotsai Tom. 2002. ed. *Managing Economic Development in Asia: From Economic Miracle to Financial Crisis*. London: Praeger.
- MacDonald, Scott B. 1998. "Transparency in Thailand's 1997 Economic Crisis: The Significance of Disclosure." *Asian Survey* 38, 7: 688-702.
- Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science* 28, 4: 39-77.
- Naughton, Tony. 2000. "Taiwan: An Island State with Economic Insulation." In Tran Van Hoa. ed. *The Causes and Impact of the Asian Financial Crisis*: 160-172. London: Macmillan Press.
- North, Douglas C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasuk, Phongpaichit and Chris Baker. 2000. *Thailand's Crisis*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Pempel, T. J. 1999. ed. *Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Radelet, Steven and Jeffery D. Sachs. 1998a. "The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects." *Brookings Papers on Economic Activity*: 1-90.
- Radelet, Steven, and Jeffery D. Sachs. 1998b. "The Onset of the East Asian

- Financial Crisis.” Working Papers 6680. National Bureau of Economic Research.
- Robinson, Richard et al. 2000. eds. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London: Routledge.
- Schedler, Andreas et al. 1999. eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Schedler, Andreas. 1999. “Conceptualizing Accountability.” In Schedler et al. eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*: 13-27. Boulder: Lynne Rienner.
- The Heritage Foundation. 2005. “Index of Economic Freedom.”
<http://www.heritage.org/research/features/index/search.cfm>. Latest update 18 October 2005.
- Transparency International. 2006. “TI Corruption Perception Index.” in
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi. Latest update 10 April 2006.
- Van Hoa, Tran. 2000a. ed. *The Asia Crisis: The Cures, Their Effectiveness and the Prospects After*. London: Macmillan Press.
- Van Hoa, Tran. 2000b. ed. *The Causes and Impact of the Asian Financial Crisis*. London: Macmillan Press.
- Vishwanath, Tara and Daniel Kaufmann. 1999. “Towards Transparency in Finance and Governance.” World Bank Research Working Paper. Washington D.C: World Bank.
- Walter, Andrew. 2002. “Financial Liberalization and Prudential Regulation in East Asia: Still Perverse?” IDSS Working Paper 36. Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies.
- Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Woo, Wing Thye et al. 2000. eds. *The Asian Financial Crisis: Lessons for a Resilient Asia*. Cambridge: The MIT Press.
- Yin, Norman. 2001. "Taiwan Financial Crisis?: The Nature of the Banking Problems in Taiwan." Proceeding of a Conference on the Seminar on Taiwan's Banking Problems: Lessons from the Japanese Experience. 17 April 2001. Tokyo.
- Zysman, John. 1983. *Government, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- 王雪美。1999。〈金融監理機構採首長委員任期制〉。《聯合報》1999/05/21 : 1。
- 仁書萍。1998。〈銀行、營建業面臨嚴重衝擊〉。《商業周刊》564 : 31-32。
- 中時電子報。2002。〈台灣金融風暴特別報導〉。
<http://forums.chinatimes.com.tw/report/money/product/main.htm>。2002/11/15。
- 台灣證券交易所。2002。〈歷年股票市場概況表年報〉。
http://www.tse.com.tw/ch/statistics/statistics_list.php?tm=07&stm=001。
2002/03/12。
- 朱雲漢。2002。〈政權輪替與政商關係重組〉。《中國時報》2002/01/21 : 2。
- 沈明川。2001。〈等待復工期間 還要再花 6 億〉。《聯合晚報》2001/02/14 : 3。
- 沈中華。2002。〈金融重建基金必須透明化及有監督機制〉。
<http://www3.nccu.edu.tw/~chshen/20021023.pdf>。2003/10/02。
- 林新輝。2001。〈賴士葆：金融事業綠化 扁人馬逾七成〉。《聯合報》
2001/03/12 : 3。

- 林寶安。2002。〈台灣 1990 年代的金融擠兌、合併與金融秩序〉。《台灣社會學會年會》。台中：東海大學。
- 林巧雁。2004。〈金控開放門檻過低監院通過糾正財部〉。《經濟日報》2004/06/16：4。
- 金融監督管理委員會銀行局。2005a。〈金融機構逾放比率〉。
<http://www.banking.gov.tw/public/data/boma/stat/index/index-10.xls>。2005/02/27。
- 金融監督管理委員會銀行局。2005b。〈金融機構家數統計〉。
<http://www.banking.gov.tw/public/data/boma/stat/bas/31020.xls>。2005/04/16。
- 法務部掃除黑金行動方案。2004。〈法務部執行「掃除黑金行動方案」成效統計〉。<http://www.moj.gov.tw>。2004/05/06。
- 范江哲寶。2001。〈2000 年一百大企業集團大調查〉。《商業週刊》708：108-135。
- 財政部金融局（後改為金融監督管理委員會銀行局）。2002。
<http://www.boma.gov.tw/sta/index9110-11.xls>。2002/11/5。
- 財政部金融局（後改為金融監督管理委員會銀行局）。2004。
<http://www.boma.gov.tw/modules/basection/index.php?category=81>。2004/04/04。
- 陳尚懋。1998。〈台灣銀行政策的政治經濟分析〉。國立政治大學政治學系碩士論文。
- 陳麒而。2002。〈大亨政治身價節節高〉。《財訊》220，7：176-182。
- 陳嘉宏。1999。〈賴士葆：不良企業借貸逾二千四百億〉。《中國時報》1999/03/10：3。
- 商業週刊。2002。
http://magazines.sina.com.tw/businessweekly/contents/710/710-005_1.html。
2002/05/22。
- 康添財。1999。〈台灣政府加速銀行財務惡化〉。《商業周刊》588：40-41。
- 羅如蘭。2002。〈焦點新聞：執政黨決策機制出了什麼問題？〉。《中國時報》2002/11/25：3。

The Politics of Financial Reform in Taiwan: ACTA Model

Shang-mao Chen^{*}

This paper explores the domestic institutional arrangements and relationships among key political and financial actors in the process of Taiwan's financial reform. Affected by the 1997 Asian financial crisis, many Taiwanese enterprises have reported serious problems in their financial structures since 1998. The previous KMT government adopted bail-out policies to stabilize the financial system, but these measures only deepened the severity of the looming crisis in Taiwan's financial markets. In 2000, the DDP candidate Chen Shui-bian won the presidential election, and not long after taking office announced that the year 2001 would usher in a new era of financial reform. What are the key factors needed for the success of financial reform in Taiwan? In order to answer this question, I have developed a model, called the "ACTA Model". I have used four institutional variables, namely: autonomy, capacity, transparency, and accountability (ACTA), and three analytical levels: governance structure, regulatory framework, and financial system to analyze the financial reform dynamics in Taiwan. In conclusion, this study shows that the ACTA of a governance structure will influence the ACTA of a regulatory framework from the top, and the institutional relationships between the governance structure and regulatory framework will influence the financial system jointly. Therefore the ACTA of a governance structure and regulatory framework are critical for financial reform.

Key words: Taiwan financial reform, transparency, accountability

* Assistant Professor Department of Political Science Fo Guang University.