

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士

我國金融制度變遷研究-國際
金融中心個案分析

碩士班研究生：黃世璋

中華民國一〇一年六月二十日

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士

我國金融制度變遷研究-國際
金融中心個案分析

碩士班研究生：黃世璋

中華民國一〇一年六月二十日

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻的探討與回顧.....	6
第三節 研究途徑與方法.....	16
第四節 研究架構.....	27
第二章 國際金融自由化到我國金融中心的政府策略成因....	39
第一節 國際金融體系變遷與金融自由化.....	39
第二節 國際金融中心與政府角色.....	53
第三節 東亞的金融自由化與國際金融中心.....	63
第三章 我國金融制度的變遷之原因與義涵.....	71
第一節 台灣九〇年代既存之金融制度.....	71
第二節 李登輝時期：制度的自由化.....	86
第三節 陳水扁時期：官股銀行的私有化.....	99
第四章 結論.....	117
第一節 研究發現.....	117
第二節 研究建議與未來我國金改的方向.....	124
參考書目.....	127

表圖目次

表：

表 3-1：歷年金融機構逾放比率.....	106
-----------------------	-----

圖：

圖 1-1：金融制度變遷的架構圖.....	28
-----------------------	----

圖 1-2：金融制度的變遷途徑.....	31
----------------------	----

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

我國能否建立起一個自由化的國際金融中心，向來是大家關心的金融議題之一。一九八四年我國已有國際金融業務分行（俗稱境外金融中心，或稱 Offshore Banking Unit, OBU）成立。¹一九九一年全國金融會議建言政府發展地區中心(Regional Center)，仿效國際金融中心部分的業務功能。²就國際金融中心而言，普遍咸信國際金融業務分行與地區金融中心的存在，是必要條件而非充份條件。伴隨我國金融制度轉向自由化，早在九〇年代國際金融中心的觀念便進入「六年國建計畫」成為了國家經建的策略傾向。不過，至今我國仍稱不上是國際金融中心（即便算是，也是部分或未及）似乎我國國際金融中心的建立遭遇了困滯，開始有別於七〇、八〇年代政府掌握金融體系的表現；九〇年代後政府金融政策規劃也無法保證建立得起國際金融中心，開放與鬆綁的金融體系也未必能讓我國金融中心整合到國際金融體系。

一九九〇年代我國金融自由化後多起金融危機的經驗，³諸如六十三起農會擠兌事件的延燒（像是中壢農會擠兌）與九八本土型金融風暴，不良債權的金融問題引發人們對我國政府威信與金融信用產生了疑慮。二〇〇〇年政黨輪替之後，政府依中央銀行二〇〇一年統計金融機構逾貸量來到一兆六千五百餘億元台幣，

¹林嘉焜，2007，《境外公司與 OBU 操作的第一本書》。台北：宏典文化，頁 105-108。

²Regional Center 原譯，區域中心；常見金融學術領域意指金融企業經營與管理的組織模式之一。在此譯為地區中心避免生混淆。請參閱鐘利雄，2003，〈淺談「區域中心」與「簡易分行」〉，《今日合庫》，第 26 卷，第 4 期，頁 49-52。

³于宗先、王金利，2005，《台灣金融制度之演變》。台北：聯經，頁 271-287。

其總體逾放比來到十一點五三。⁴因此，民進黨政府咸信本土金融機構不良債權問題似乎仍餘波盪漾，民進黨政府主張有鑑日本過去國家經建策略對金融機構問題的失允帶來九〇年代日本經濟停滯。政府似乎意識到了金融與經濟間的緊密不可分，而這可能影響國家經建策略之金融中心的設置進程。在陳水扁總統權衡政治環境與策略性指揮之下，民進黨凝聚朝野共識爭取國會支持，於二〇〇〇年到二〇〇一年期間，二連三通過或修改一系列稱之金融六法的法案。⁵

二〇〇二年獲得法源依據的民進黨政府，主張當前金融首要問題在金融機構的財務問題，其相關金融服務項目之業務監管則為次要；透過金融重建基金(RTC)落實二五八金融改革方案，⁶預計二年內降低整體金融逾放比到百分之五以下，⁷提昇整體金融機構適足比至百分之八以上，⁸推動了第一次金融改革。首先針對農漁會信用部、信用合作社及問題金融機構進行財務整頓。雖執行過程引發農漁民與銀行失業員工的反彈。但是政府仍舊按照計畫克服困難執行一次金改。二〇〇四年公佈第一次金改成果，降低整體金融逾放比到百分之四點一五，提昇整體金融機構適足比到百分之十點零七。似乎，政府理性規劃的金融改革策略對金融體系發揮了效果。

⁴沈中華，2004，〈啟動二次金改〉，《經濟建設委員會委託之研究報告》，頁 225-228。

⁵金融六法係指，「金融重建基金設置及管理條例」（簡稱為 RTC 法案、金融重建基金）、「金融控股公司法」、「營業稅法部分條文修正案」、「存款保險條例修正案」、「保險法部分條文修正案」、「票券金融管理法」。請參閱，王長湘，2001，〈金融六法無法完全解決當前金融問題〉，《經濟前瞻》，第 77 期，台北：中華經濟研究院，頁 124-126。

⁶李文雄，2006，〈我國發展區域金融服務中心之展望〉，《證交資料》，第 534 期，頁 8-16。

⁷逾放比 = 逾放金額 / 放款金額 × 100%，是為度量逾期放款的指標。當放貸金額到了還款期限仍未償還，即成為逾放金額。倘若逾放金額再超出一定期限，銀行仍無法為回收；即成為俗稱的呆帳。當銀行逾放比越高，表示回收放貸金額的能力越差。請參閱，陳惠玲，2006，〈銀行真實逾放比再推估及準確度檢驗〉，《貨幣觀測與信用評等》，第 30 期，頁 8-16。

⁸適足比 = 自有資本 / 風險性資產 × 100%，常用評估銀行財債務狀況，數據比越高財務狀況越佳。請參閱，羅靖霖，2010，〈新版巴塞爾協定資本適足率簡介及台灣銀行普通股權益比之試算〉，《貨幣觀測與信用評等》，第 86 期，台北：台灣經濟新報社，頁 4-16。

眼見一次金改成效，二〇〇四年陳水扁總統在總統經濟小組會議作成「限時、限量」裁示，民進黨政府旋即提出第二次金融改革的倡議。不久行政院便呼應總統「限時、限量」之裁示，納為「區域服務金融中心推動方案」實施要項，而助益二次金改推動完成金改的「興利」目標。二次金改起初希望以「限時、限量」方式運作金融整併與官股釋出，達成國、民營金融機構與金控公司數量減半，促使二次金改媒觸金融的制度運作，朝往金融機構集團化與官股銀行民營化的方向，藉此強化金融的經濟競爭力。然而，二次金改執行過程存在的諸多討論空間，反映在社會大眾官商勾結、賤賣國家資源、圖利財團等撻伐的接踵而來。社會大眾的改觀，二次金改局勢急轉直下，民進黨政府不得不急踩第二次金改的煞車，以延緩二次金改「限時、限量」的處置。

不過就一、二次金改結果觀察國內企業，二〇〇〇至二〇〇七年間，粗估我國本土證券資金流出約七點二兆台幣，⁹且截至二〇一〇年底止，我國共有六十一家國際金融業務分行設籍（本國籍三十六家、外商二十五家），統計在台資產總額來到一千二百餘億美金，¹⁰但香港外匯基金則是來到二萬三千九百餘億港元。¹¹再就一九九五年便施行的亞太營運中心之「發展台灣成為亞太金融中心」計畫而言，於二〇〇五年應進入計畫尾聲的第三階段。從數據表現來看，似乎二〇一二年的今日我國國際金融中心的政府策略陷入窘境。換言之，國家金融自由化政策的理性規劃，並沒有讓我國金融中心順遂接軌國際金融環境，也未針對來自跨國金

⁹林建甫，2009，〈由台股看馬政府資本市場政策〉。《經濟日報》，A4版。

¹⁰中央銀行新聞稿，〈99年12月國際金融業務分行概況〉，查閱時間，2012/3/2，網址：<http://中央銀行.台灣/ct.asp?xItem=38165&ctNode=302&mp=1>。

¹¹香港金融管理局年報二〇一一年，〈香港的國際金融中心地位〉，下載日期：2012/3/2，網址：http://www.hkma.gov.hk/media/chi/publications-and-research/annual-report/2011/11_International_Financial_Centre.pdf。

融企業的市場因素衝擊而有所改善。

針對上述當我國國際金融中心置於金融制度變遷的歷史過程，為何會產生如此的變化？我們能提供何種合理的解釋？或許我們能就市場中心論回答第二次金融改革、本土型金融危機，引發了道德危機(moral hazard)。但為什麼不見我國建立金融中心的策略傾向消失於金融體系？另一方面，起始於八〇年代末，國家一系列金融自由化政策也無法保證金融中心建立起來，這又是為什麼？是否是國家連續性的理性規劃已無法掌握金融體系動向？如果是那為何第二次金融改革會草草收場？如果不是那為什麼一次金融改革能降低逾放比與提昇適足比。難道只是政商關係的道德性因素嗎？亦或只是政府開放程度不夠而已？倘若建立起一個國際金融中心必須以金融制度變遷作為政府必要手段，除了政商關係與金融市場不夠開放之解釋，讓我國仍稱不上是建立起國際金融中心。面對這些弔詭現象我們又該如何去解讀？。

由於理論上解釋金融制度變遷與金融中心皆有所不足之處，為了能夠試著勾勒出制度變遷中的金融中心的全貌過程。所以藉此提問出為什麼金融制度會產生悖逆既存金融制度的穩定性與延續性之變遷？是什麼反制度性因素拖滯了國際金融中心的建立？因此接下來將探究下列問題：第一動機即探討我國為何與如何建立自由化的國際金融中心？即國際金融中心之政府策略從何而來，如何運作，又運作了多少。而之中我國金融中心政策網絡所處的國際金融環境是什麼？與同為東亞地區的金融中心（如，新加坡、香港）我們究竟在那與他們不同？第二動機是探討國際金融中心策略在二〇〇二年金融改革之前，我國既存的金融制度是什麼？又如何運作？在金融改革的過程中，是哪些因素影響國際金融中心策略運作的改變？之中新與舊的金融制度延續與不延續

之處為何？第三個動機是國際金融中心策略在二〇〇四年金融改革後又將朝那個方向轉進？

前述置身我國金融制度中的國際金融中心策略，似乎恆常受到制度變遷(Institutional Change)所影響。所以就理論來看，制度變遷不免涉及了與制度相關行為者(actor)在權力與資源重分配之政治過程。這何嘗不是意味制度轉向與否，往往與行為者的能動性(agency)；即權力行為者的策略性選擇息息相關。所以本文嘗試將金融中心的建立置於制度性脈絡底下，透過歷史制度論進行探討。有鑒於我國金融制度從一九四九年算起，歷次變遷皆扮演促進經濟關鍵的角色。但學界解釋金融制度時，通常採取公共政策、經濟的觀點去探討，難免忽略政治在金融制度所延伸出去的影響力；且多半以間斷的方式探討金融制度的變遷，亦尚未嘗試從整體金融制度變遷探討其中政治與經濟的關係。對參與金融改革的角色，也單方面就官方治理或經濟分析進行研究。

是故本文的目的，第一，在於找出我國金融自由化後，為何我國尚不及建立起國際金融中心的背後原因，而非空泛講述金融自由化與國際金融中心的歷程。第二，倘若金融中心的建立，必須以金融制度變遷作為必要手段，希望藉由制度中介性的角色出發，嘗試整體的給予金融自由化的變遷結果提出一個解釋架構，並連同對我國兩次金融改革經驗，進行一次性的探討。另外，本文加上權力菁英運作作為變項，嘗試探討金融制度為何會轉向金融自由化變遷？金融制度是如何朝向金融自由化變遷？將有助於我們對金融中心的制度性問題做一個完整合理的解釋。

第二節 文獻的回顧與探討

壹、理論層次

七〇、八〇年代新自由主義(Neo-liberalism)的席捲，極端市場中心論者表示世界潮流選擇擁抱市場，開放的市場競爭，隨之其後的市場波幅及震盪，讓人可預想到國家概念在未來將流蝕於市場。¹²揚格絲(Gillian Youngs)認為二戰後國家角色的重要性正日趨下滑，冷戰結束、通訊運輸科技進步與串聯，衝破了國家地理周界的概念，國家不再由地理天然條件來劃分，提出了世界正變小(the shrinking of the world)的看法。¹³從金融活動來看，史荃芝(Susan Strange)在《賭博資本主義》(casino capitalism)一書所描述；無論樂見與否，大批金融資本不分晝夜流轉世界各地，金融貨幣與資金操作的鏈結，擴及了你我生計，有多數的人無從置身於金融市場波動之外。¹⁴就市場中心論者的觀點而言，似乎國家都得退讓到世界市場之後。

好比歐布萊恩(Richard O'Brien)著作之《全球金融整合：地理的終結》也提及市場的整合來勢洶洶讓國家在經濟的角色不再顯著喪失引領金融市場的地位。赫斯曼(Matthew Horsman)與馬歇爾(Andrew Marshall)的論點與例證，說明不少國際性組織觸角已深根國家內部；就經濟領域而言，國家面臨來自國際性組織挑戰國內福利與生活，國家與決策核心不得不漸行漸遠，國家將行就木，只是時候未到罷了。¹⁵大前研一(Ohmae)則說明出發於成本

¹²McGuire, Michael, 2002, "Shifting the Paradigm," *International Affairs*, Vol.78, No.1, pp.1-28.

¹³黃競涓、郭進成、黃肇輝譯，Gillian Youngs 著，2001，《全球時代的國際關係》。台北：韋伯，頁 171-173。

¹⁴李紅梅譯，Susan Strange 著，2000，《賭場資本主義》。北京：社會科學文獻出版社，頁 1-2。

¹⁵Horsman, Mathew & Marshall, Andrew, 1994, *After the Nation-State: Citizens, Tribalism and the New*

與市場考量的資本，四處尋覓投資的迦南美地，許多資本依循生產成本低廉的所在開張立業；難免政府在稅制與監管之決策便會受到市場影響來安排，由不得政府將經濟嚇走，最後國家力量將受囿於市場因素分崩離析。¹⁶上述說明了市場中心論基本上認為市場導向決定國家走向，如國際金融中心等經濟結果的構成，主要是由經濟的力量來驅動，市場與國家並且存在著平行對立的關係。

其他抱持相似市場開放，國家對金融事務將相形弱勢觀點的非市場中心論者，哈維(David Harvey)、海德(David Held)、麥格魯(Anthony McGrew)等。如 David Harvey 便主張，從一九四五至一九七三年“福特－凱因斯式”(Fordist-Keynesian)政治經濟調節模式愈發失效，資本主義國家已無法保證持續資本累積，是故自一九七三年起，國家轉向了彈性累積體制(Flexible Regime of Accumulation)的歷史過渡時期；就當時英美金融政策來看，起初寬鬆貨幣政策刺激通貨的流動帶來經濟繁榮，但料想不到七〇年代經濟成長停滯且通貨膨脹發酵，寬鬆貨幣政策不再見效；戰後曾有效調節金融市場的固定匯率制也失守，國家金融活動幾乎因固定匯率制更迭所牽動，造成了資本累積的壓力，有部分體現於資本的外移與移動，有部分反映在政經結構體的改變。

恰如美國一九七〇到一九八〇年間，資本對外投資額不斷攀升的趨勢、以及一九七一年美國宣佈美元不再自由兌換黃金的聲明，標示固定匯率制的終結與布萊頓森林體系的瓦解，說明了市場與國家間勢力消長。若套用哈維所言，國家權力與金融力量在資本主義的制度裡相互扞格不入卻有所融洽，精巧維繫著某種近

World Disorder. London: Harper Collins.p.33.

¹⁶李宛蓉譯，Kenchi Ohmae 著，2006，《無國界的世界：民族國家的終結》。台北：立緒，頁 107-119。

似平衡的關係。然而棄守福特－凱因斯式的福利國家，的確是國家向金融資本釋出決策主導權的表示。¹⁷不過，即便如此，哈維也指出，處於過渡彈性累積體制的國際金融資本與地方政治勢力在公私合夥關係(public-private partnership)，雖極大化所在位置的吸引力，轉向以企業體為誘導資本主義的發展動力，但事實上這種轉向“絕對”還沒完成。¹⁸易言之，上述論點接受金融市場勢力對國家滲入的事實，卻持疑市場中心論者的國家終結說

市場中心論對國家的討論核心，可以說是市場勢力因引領大批資本而抬頭，加上電訊與運輸科技應用，從四面八方輕易的進出國家周界，以鋪天蓋地之姿分享(share)國家決策主導權；其次，資本自由的聚散與流動在國際間各個機關部門，影響機關部門行使權力的協調性，經濟的導向不再由國家一方所佔有，各個國家的政策必須順應市場動向，例如台灣與南韓施行金融自由化政策。不過對此不國家中心論者提出論證與反例，如魏絲(Linda Weiss)、韋德(Robert Wade)、禹貞恩(Woo-Cumings)。

就國家中心論者看金融領域來說，國家政策界定了金融市場的服務範疇與項目，以及定義個人所有權的範疇，前者如外匯、股票、期貨等市場的差別；後者如個人消費金融、個人與企業保險。韋德指出除了少數政府海外公債、外匯、特定商品的期貨市場，幾乎金融市場上未見世界性的公司股票市場，也沒有由單一企業掌控世界性市場；同時，就美日德觀察其投資與儲蓄絕大多數出現國家內部進行。¹⁹不難發現，市場中心論提出資本自由流

¹⁷ 閻嘉譯，David Harvey 著，2003，《後現代的狀況：對文化變遷之緣起的探究》。北京：商務印書館，頁 185-238。

¹⁸ 王志弘、王珮民譯，David Harvey 著，2010，《資本的空間》。台北：群學，頁 345-536。

¹⁹ Wade, Robert, 1996, "Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated." in *National Diversity and Global Capitalism*, in Berger and Dore eds., Ithaca: Cornell University Press, pp. 60-88.

動的金融自由化概念，在國內施行前的先決條件，往往得伴隨國內金融自由化行動與規劃出現，賦予金融自由化概念一個合法性地位，鬆綁金融制度管制、資本進出門檻的限制、甚至是公共資產轉移私人的“民營化”政策，政策施行背後總不乏國家。

然而，九七金融危機發爆、我國本土型金融風暴，政府與商界合作網絡關係，也似乎成為市場中心論與國家中心論的兩面刃。一方面市場中心論認為對內若不是政商的合作網絡，以政策干預市場的運作，則不會引發道德危機的疑慮；且國家藉由固定的匯率穩定產業進出口貿易，一但受到金融市場波動則無法靈活因應市場變動。基本上市場中心論認為實現金融自由化，若政府與商界合作網絡繼續缺乏金融監理，將不保證金融危機不會再次發生；但這番推論卻也證實了東亞國家經濟成果的構成與政府干預有著相當連結。

另一方面，國家中心論雖然回應市場中心論，若沒有國家內部金融監理機構尚未健全便貿然開放金融自由化，反而更容易導致金融危機。²⁰但國家中心論也注意到九七金融風暴後，金融自由化是關鍵肇因之一，但卻也間接承認政商界合作網絡居中的作用；²¹國家中心論認為面臨民主化後的政商合作網絡關係國家已無法掌握財閥動向，衍生出金融自由化的弊病。例如，我國採取穩定卻也封閉金融自由化政策，掌握了外資動向忽略政商合作網絡對國內金融市場作用，衍生出本土型金融風暴。最後無論是市場中心論與國家中心論，似乎皆旁敲側擊指出金融自由化涉及政策網絡(policy Network)互動關係，即制度—行為者的關係。

²⁰Weiss, Linda, 1999, "State Power and the Asian Crisis," *New Political Economy*, Vol. 4, No. 3. pp. 317-342.

²¹Haggard, Stephan, 2000, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington. D.C: Institute for International Economics Press. pp.100-126.

此外，我國金融中心的形成，似乎牽涉金融制度自由化的結果，因此我們得回到金融自由化的討論中去找尋。從歷史經驗來看，一九八九年「銀行法」修正條例通過後，我國金融的利率、外匯、銀行業務等管制，逐步受到政府的鬆綁，奠定我國金融體系朝向自由化運作。我國金融體系運作模式也由一九八〇年代前的寡佔市場型態，逐步轉向為一九九〇年代後競爭市場型態。也引發許多文獻探究金融體系轉向自由化的問題。

貳、金融制度與我國國際金融中心相關探討

當前涉及金融中心的研究文獻雖然不勝枚舉，卻鮮少文獻將國際金融中心置於金融制度變遷的歷史架構，反省我國金融中心的形成與轉變，也就無法從文獻中獲知金融制度的中介性與限制性，如何扶持與失靈於國際金融中心的解答。其相關文獻主要聚焦在金融政策與管理，且多數集中在探討金融制度良窳的問題。其中涉及國際金融中心與金融制度自由化研究，常見經濟學的政策分析與制度比較分析國際金融中心的問題。由於在研究方法上學者們著眼目標與研究方法，各有其獨到洞悉之處，故本文將就文獻之研究內容或方法，大體上做一簡易的整理與歸納。

首先，就涉及國際金融中心的研究文獻；依照其研究方法關懷結構或行為者程度的不同。可區別為側重結構性因素的比較制度或類型之靜態研究，與側重能動性(agency)的行為者(agent)間策略與互動過程之動態性研究。²²有一部分文獻採取較為靜態的經濟學方法進行政策分析研究。其問題意識放在應如何完善金融

²²O'sullivan, Mary, 2007, "Acting out Institutional Change: Understanding the Recent Transformation of the French Financial System." *Socio-Economic Review*, 2007:1.pp.3-4.

改革制度？金融制度還需要具備哪些條件？主要在探討金融改革與金融中心發展窒礙難行之處，多數研究傾向以經濟效率與金融條件解釋金融政策的失靈。也常見用政策設定偏差或法制之不備來看待金融中心問題，例如，金融制度越緊扣外資的限制，削弱了金融中心的吸引力、我國金融法規增加交易成本、法規設計不符合國際慣例與不夠健全、亦有幹練金融人才不足的看法。²³相較於政策分析的討論，那麼有一部分比較金融制度的類型分析，同樣是透過經濟途徑來解釋金融制度，取徑自客觀的金融評估指標、統計數據或經濟模型，描述整體的金融活動與組織，經過數據比對，配合社會與市場結構特徵解釋整體金融制度；²⁴以及國際金融中心的比較研究也是。²⁵

不過這類型的靜態經濟結構分析比較關注金融制度本身的樣態。其研究在解釋的過程，通常精簡歷史中政經制度的來龍去脈對金融制度變遷所可能構成侷限與影響的部份。同時，經濟途徑研究的政策分析與類型分析，提供之片段且暫態的研究結果，並無法幫助我們理解制度的歷史性動態面貌，解釋第二次的金改為何會無法銜接既有的金融制度，也無從說明影響金融制度動向的主要行為者是誰。

大體而言，採取經濟學途徑的政策分析與比較分析研究，較關懷政策在社會與市場的關係，其研究方法重視金融發展條件的經濟效率分析，也常見引述國外金融發展經驗作為例證，說明我

²³陳若暉、陳又慈，2002，〈我國境外金融中心營運績效之分析〉，《台灣銀行季刊》，第53卷，第2期，頁36-55；林文琇，2001，〈金融穩定論壇報告：對跨國資本移動、境外金融中心與高槓金融機構三議題之意見〉，《中央銀行季刊》，第23卷，第1期，頁5-21；林文琇，1995，〈從各境外金融中心之比較探索我國發展境外金融的利基〉，《中央銀行季刊》，第18卷，第3期，頁22-49。

²⁴許嘉棟等，1985，《台灣金融體制之研究》。台北：中華經濟研究院，頁5-20；許嘉棟，1984，〈台灣之金融體系雙元性與工業發展〉，《台灣工業發展會議論文集》，頁87-114。

²⁵沈中華、周秀霞，2009，〈台北、香港與上海成為國際金融中心之條件分析：外國銀行設立分支機構的決定因素〉，《遠景基金會季刊》，第10卷，第2期，頁49-100；尤敏君，1995，〈東南亞國家推動亞太營運中心之現況〉，《台灣經濟研究月刊》，第18卷，第5期，頁61-65。

國金融中心政策本身與執行上，是哪些技術環節出現了闕漏，也提供一系列的因應措施。基本上這類型的研究，點出了我國金融中心的條件限制，確實部分解釋我國金融中心為何追趕不上香港或歐美的困境之因。然而，解答的過程往往聚焦經濟政策層面的問題，強調了匡正金融市場與金融政策的技術指導。忽略了歷史變遷脈絡中政治過程存有之結構性的制度問題，少了整體制度變遷的觀瞻。最後導引出「金融制度要如何修正？」的應然式討論結果；遺忘去反思「為什麼？」的金融制度改革背後成因。

除了上述經濟學途徑的分析政策與比較分析之研究；另外有一部分比較的金融制度研究，也採用靜態方式分析金融制度，甚至是以近乎金融制度變遷史的方式呈現，客觀且詳實記述台灣歷年金融改革，金融制度相關政府機關與產業組織的角色、以及國際的情勢和市場之轉變，如于宗先、王金利的著作站在市場中心為立場，依時間為單位按部就班論述一九四九年以來金融制度變遷過程的始末。²⁶若說于宗先、王金利的著作屬於編年體，那麼郭承天、陳尚懋等對民主化前後政治與金融的制度分析，在研究上顯示了政黨與金融企業對金融制度變遷的表現，則不免讓人聯想到紀傳體的體裁；²⁷與其相近的陳志龍則針對“二次金改”單次金融制度變遷研究，透過法理分析政府表現與企業如何因應與操作，並提供防範金融犯罪的洞悉。²⁸除此之外，何思因在研究金融制度時，將研究視角拉到了國際視野，從歐美金融強權身上點出國內的金融制度對國內外利益團體所產生的影響，宏觀的看到金融制度與政治制度對一國競爭力的作用，微觀的看到金融制

²⁶同註3，頁271-287。

²⁷郭承天、陳尚懋、黃宗昊，2000，〈有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響〉，收錄朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突：九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰》。台北：桂冠，頁75-111。

²⁸陳志龍，2006，〈當今金融帝國的法制特色〉，收錄於陳志龍主編，《金控公司與併購：金融改革與財經犯罪》。台北：翰蘆，頁33-66。

度對市場參與者的安排或侷限。²⁹

其次上述側重靜態的結構性研究分析，周延的告訴我們金融制度產生變遷時，金融改革當下處理程式的步驟和細部運作環節。若進一步在金融制度變遷研究加進動態觀點來分析，將有助我們解釋金融改革背後的原因。像是陳尚懋引進了 ACTA 模型，套用在治理結構(governance structure)與監理架構(regulatory framework)來解釋金融制度的變遷與改革，認為金融改革的成功與否，關鍵在於經驗上的治理結構、規範上的監理架構、以及實際運作上的金融體系(financial market)三者的互動。³⁰其影響金融改革可以粗分成三個階段；分別為金融體系的危機與改革，怎麼被納進治理結構、治理結構(政黨／政治人物、行政官僚、財團、地方派系／社群)的 ACTA 如何影響監理架構的時刻、以及監理架構(中央銀行、中央存款保險局、財政部)的 ACTA 實踐程度如何影響金融體系實際運作的時刻。

由上述得知，金融改革在一開始要能夠成形，往往必須共同行動的行為者們有意識的認為市場或政府有問題產生，且有著改革意願才能跨出第一步。陳尚懋指出兩次金融改革的出現，是因為政府認為金融呆帳與浮濫信貸的危機所致，治理結構便開始運作監理架構，危機催化了金融體系既存的脆弱性，被既有治理結構的參與為者有所意識到且意願時，逐步從規範性質的監理架構著手進行金融改革。

ACTA 模型的理論架構確實提供了，研究金融制度變遷的一

²⁹何思因，2005，〈金融體系與國際競爭〉，《問題與研究》，第44期，第6卷，頁79-102。

³⁰ACTA 係指：自主性(autonomy)、職能(capacity)、透明化(transparency)與問責(accountability)。請參閱，陳尚懋，2007，〈台灣金融改革的政治分析：ACTA 模型的檢驗〉，《東吳政治學報》，第25卷，第1期，頁118-129。

個可能的動態觀點，尤其是幫助本文在建構理論的部分給予相當背景知識，但美中不足的是它雖能解釋整體金融改革形成及其運作模式的走勢，但無法解釋為何第一次金融改革運作與第二次金融改革結果的大庭相徑。例如，二〇〇二到二〇〇四年第一次金改期間，治理結構與監理架構的 ACTA 延續政黨輪替前的政府表現。治理結構（政黨／政治人物、行政官僚、財團、地方派系／社群）與監理架構（中央銀行、中央存款保險局、財政部等共管）互動運作的結果顯示呆帳與浮濫信貸問題獲得改善。惟 ACTA 模型導出第二次金改失效的部份，指出治理結構運作結果壓縮監理架構，使其自主性與職能相形低落，連帶監理架構面對金融體系與治理結構施行金融改革時，透明化及問責成效的不彰。

那麼一次金改期間治理結構的運作，為什麼沒有壓縮監理架構（中央銀行、中央存款保險局、財政部等）的表現；而二次金改期間治理結構中究竟是什麼因素壓縮監理架構（金管會專責）。其次是金融制度中治理結構與監理架構為何有道德危機問題，即金融體系與治理結構既存的脆弱性從何而來何時再出現，其脆弱性為何沒導致我國金融中心消失，這些是 ACTA 沒解釋到的部分。

就理論而言，金融自由化的研究文獻主要匯集在市場中心論（market friendly）與國家中心論（state-centred）的討論。前者認為金融流動導致國際金融市場整合，金融流動是金融自由化關鍵的外生性因素。後者則認為金融自由化的形成，事實上是來自國家內部並指各國金融自由化，無論從金融交易法令的限制程度、國內外金融活動連結的程度且各國不盡然呈現相同的結果。甚而在金融體系中開放之項目、順序與時機點，也未必與金融資本流動產生直接的關係。即金融自由化不盡然等於金融流動。因此，若將金融改革或制度變遷的結果，視為國際金融流動使政府做出由不

得的政策選擇，也許會限縮國內政治過程與政治決策變項對金融自由化的解釋力，因為政府的政治策略的選擇經常扮演著關鍵性的角色。³¹

而我國一九八九年「銀行法」新制度的通過，國家通融銀行資本家進入了國家干涉範圍的金融市場內、以及二〇〇二年到二〇〇八年兩次金融改革的腳步，轉向私人資本的累積等現象。似乎，就某種程度「銀行法」運作後呆帳和浮濫信貸帶來的危機，以及兩次金融改革的運作結果。國家機器似乎經過時序產生了轉變，而市場卻也未必全面掌握金融體系。

若回到本文對國際金融中心的分析上，可否解讀國際金融中心成形與運作，全然在是政府政治政策選擇與操控之內的結果，抑或是另有他因則需要我們更進一步分析。同時針對金融自由化在市場中心論與國家中心論之理論爭辯，也提醒我們涉及金融自由化的國際金融中心，與市場及國家常存在程度不一的連結關係。特別是，若國際金融中心的建立，需要以金融制度變遷作為手段的前提之下，九〇年代到二〇〇六年歷次的金融制度變遷，恆常不是牽動國際金融中心的走向。因此，本文將先把建立國際金融中心的問題，置於國內外相關的政治性制度脈絡中，分析金融自由化對金融制度變遷與國際金融中心互動的連結程度。

綜合上述理論層次與相關文獻的探討，能提供解釋與觀照我國金融制度變遷有著程度不一的限制。因此，本文將選擇新制度主義的歷史制度論，將按照時序的排序，觀察與解釋金融制度的演變成因與政府及金融組織的有何相互關聯之處，透過動態的菁

³¹Reiter, Joakim, 2003, "Changing the Microfoundations of Corporatism: The Impact of Financial Globalization on Swedish Corporate Ownership," *New Political Economy*, Vol.8, No.1, pp.103-126.

英權力進而說明，金融改革的制度化（穩定）與反制度化（不穩定），即制度是如何約束行為者，以及行為者何時跳脫制度。進而討論在怎麼樣的背景條件之下，使得我國一、二次金融改革有其必要性？其中我國金融環境又是呈現什麼面貌，又與其他東亞國家又有和不同？九〇年代前台灣既存的金融制度的形式是什麼？如何運作？二〇〇二年提出金融改革後，金融制度要如何轉進？其中新舊制度不延續之處在哪。

第三節 研究途徑與方法

壹、研究途徑

對於我國金融中心策略與運作制度的變遷動態過程。本文認為新制度論路徑依循 (path dependency) 與關鍵時刻 (critical juncture) 提供了制度變遷的動態性分析與解釋，這說明行為者與制度有著正式與非正式制度，雙向互動之可能性存在；即行為者與制度之間存在互為因果的關係。一方面新制度論的路徑依循，恰好解釋既存制度為何能延續、既存制度如何影響未來制度設計。如五〇到九〇年代我國官方與金融體系在正式與非正式制度的合作背景，政府與官僚依循既存制度擘劃金融自由化政策。好比前央行總裁謝森中所言，我國金融市場是「有紀律」的自由化。³²因此就九〇年代金融自由化政策、³³國際金融中心計畫、³⁴以及二〇〇二年第一次金改來看，似乎某種程度上反映我國官方向來強調制度“穩定”面向，呼應路徑依循的延續性特徵。³⁵

³²謝森中，1991，〈金融自由化、國際化、制度化與紀律化〉，《中央銀行季刊》，第13卷，第4期，頁1-10。

³³張鐵志，2008，〈台灣經濟自由化的政治邏輯：黨國資本主義的轉型與新政商聯盟 1980-2000〉，《台灣政治學刊》，第12卷，第1期，頁101-145。

³⁴王振寰，2002，〈東亞世界城市的不同路徑：漢城與台北〉，《台灣社會研究季刊》，第47期，頁85-139。

³⁵林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的制度形成〉，《台灣社會學》，

一方面，路徑依循注意到制度走勢波幅的問題，強調決策機遇(contingency)扮演了影響決策行動的重要角色，³⁶主張在既有制度周界中，決策機遇的發生提供決策者調整制度走勢的可能性。因此，我們加上了權力菁英，補充制度大幅度改變與轉向的“不穩定”面向，強調制度裡共同行動的行為者在決策機遇中的關鍵性，說明政府理性規劃為何未必會有順遂的轉型，即經驗上金融危機影響了國際金融中心計畫的拖滯、以及二次金改的草草收場等結果。如柯志明所言，知道遊戲規則並無助於預測遊戲結果，³⁷其實看似“穩定”的制度往往隱含了“不穩定”面向。關於金融制度穩定與不穩定的問題，本文將嘗試在研究架構提出再進一步給予說明。

一、歷史制度論

由於本文將焦點放在制度變遷的延續與不延續，是故著重政府與金融相關行為者之政治過程分析，關懷制度何時揉合行為者與制度體現制度延續性的穩定面向；以及何時行為者可能跳脫制度體現制度不延續性的不穩定面向。是故謀合新制度論結構—行為(structure-agent)的特點，著眼制度面分析制度(含非制度)與行為者的雙向互動的可能，為政治過程的探討帶進新的思考模式。由於新制度論者對制度變遷與偏好形成著眼不同，分枝出新制度論流派差異；但學理上新制度論主要流派仍不離赫爾(Peter Hall)和泰勒(Rosemary Taylor)分類的理性抉擇制度論、社會學制度論、歷史制度論。³⁸

第 5 期，頁 1-71。

³⁶Pierson, Paul, 2000, "Path Dependence, and the Study of Politic," *The American Political Science Review*, Vol.94, No.2, pp.263.

³⁷柯志明, 2005, 〈歷史的轉向: 社會科學與歷史敘事的結合〉, 《台灣社會學》, 第 10 期, 頁 149-170。

³⁸陳義彥等譯, David Marsh & Gerry Stoker 著, 2007, 《政治學方法論與途徑》。台北: 韋伯, 頁

就學理而言，歷史制度論者深知制度在歷史的進程中有其“延續性”與“不延續性”，而相當關懷「歷史時空條件」下的制度，即脈絡中的制度；³⁹一方面以路徑依循(path dependence)串鏈社會學制度論的習慣觀點與理性抉擇制度論的經濟成本觀點說明制度變遷的“延續性”。路徑依循的概念來自經濟制度史研究，著名的例子即今日電腦鍵鈕「QWERTY」排序承襲自打字機，⁴⁰其觀點認為開發過去沒有的新技術或新產品，往往受限於已投入資源成本與使用者積習生常的相互影響，讓既存且普及的技術或產品更加銘刻於社會運作。而路徑依循效應一旦發揮，就算出現更有效率的選項，社會既存的運作模式會因轉換成本代價太高，不易被全盤推翻；即皮爾森(Paul Pierson)從經濟學援引到政治制度研究的政策反饋(Policy Feedback)概念。⁴¹

不過皮爾森也注意到制度成形時，在決策場域中涉及集體行動欲統協又獨立的特質、制度的高度層密性質、權力的不對稱分佈、以及內部運作的複雜與隱晦等因素作用，使得決策場域呈現多重均勻的狀態；因此皮爾森特別說明制度成形雖然受制度與事件先來後到的影響，但不能排除特定“時序”(time and sequence)發生使“規範性意義”事件影響制度成形的結果，即路徑依循本身存在的偶然性。

一方面歷史制度論者又以關鍵時刻(critical juncture)揉合社

107-129。

³⁹Pierson, Paul, & Skocpol, Theda, 2002, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," in *Political Science: The State of the Discipline*, Ira Katznelson & Helen V. Milner eds., New York: W.W. Norton, pp.706.

⁴⁰關於為何打字機鍵鈕排序是「QWERTY」的理由之一，在於早期彈簧式打字機若鍵入太快會造成故障，而隨意排列出的「QWERTY」字頻設定恰好可以減緩打字速度，藉此降低機械故障率。詳見參閱，賴建誠著，2008，《西洋經濟史的趣味》。台北：允晨文化，頁2-5。

⁴¹Pierson, Paul, 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, Vol. 94, No.2, pp.251-267.

會學制度論的規範、價值邏輯與理性抉擇制度論偏好計算邏輯，將個體以置身於群體之中，由個人思維算計角度出發，補充說明制度變遷如何除了有“延續性”的現象，還有“不延續性”的現象發生，即強調路徑依循運作本身也存在偶然性的可能。⁴²所以歷史制度論者賽倫(Kathleen Thelen)與史坦莫(Sven Steinmo)並不否認偏好形成的內生性假定，但為關鍵時刻強調偏好形成也可能來自外生性(例如，社會價值基礎的影響)而改變行為者偏好選項排序。⁴³因此，在大體上關鍵時刻強調的是“特定時空脈絡”(或時機)下對行為者的策略性互動產生多少程度的時間壓力，⁴⁴而行為者在認知上能有多少有別於以往或突破現狀的策略性選擇，成為既存制度的轉折點。誠如克萊德(Kent Calder)與葉閔(Min Ye)認為關鍵時刻是「關鍵歷史點所做的個別決定，對制度成形的結果是重要的」，即歷史性決定的時間點。⁴⁵

所以歷史制度論結合路徑依循與關鍵時刻，將制度如何規範行為者形塑組織行為，讓行為者視既存制度為理所當然(take for granted)以及行為者(個人或組織)如何安排與選擇政治的遊戲規則(The rules of games)兩項特徵，說明制度本身常態的延續性與一反常態的不延續性，是歷史制度變遷一體的兩面。不過在學理上，受限「歷史時空脈絡」對制度有著延續、穩定的假定。也就是說，具備結構性質的「歷史時空脈絡」伴隨路徑依循的效應給定一組既定偏好，安排行為者走向脈絡給定的歷史路徑。這也就無法說明行為者如何會跳脫制度、何時行為者會成為制度變遷

⁴²Thelen, Kathleen, 2000, "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change," *Studies in American Political Development*, Vol. 14, No. 1, pp. 101-108.

⁴³Thelen, Kathleen & Steinmo, Sven, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo et al., eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-32.

⁴⁴宋興洲，2005，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》。台北：鼎茂圖書，頁116-118。

⁴⁵轉引自：宋興洲，2005，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》。台北：鼎茂圖書，頁119。
Kent Calder & Min Ye, 2004, "Regionalism and critical junctures: Explaining the 'organization gap' in Northeast Asia.," *Journal of East Asian Studies*, Vol.4, No.2 p. 198.

走向的內生動力而改變既存制度結構，甚至是大幅改寫歷史走向有別於以往的歷史軌跡。

即使歷史制度論受限學理上制度延續、穩定的前提假定，進行行為者互動的過程之研究，對於行為者何時提供制度變遷內生的動力甚少著墨。然而，選擇歷史制度論作為金融制度變遷解釋途徑，在於它賦予制度與行為者為中介變項的假設，使得我們可以從制度本身出發，宏觀的觀察制度脈絡結構，也導引出微觀行為者之間的互動，說明制度可能因為路徑依循的奏效，將行為者拉回特定的制度路徑內，持穩而深化既存制度於歷史中；反之關鍵時刻的作用，可能的個別行為者將提供制度變遷的動力與方向，而走往不同於以往的制度路徑，提供觀察我國自八〇年代到兩次金改期間之金融制度變遷，從國民黨時期到政黨輪替後的金融自由化、民營化時代，比較其歷史上一連串的金融事件之鏈的構成，以及制度如何成為其中承先啟後之契機的詮釋。

本文基於歷史制度論的假定，在路徑依循與關鍵時刻的制度變遷解釋不足之處，加入權力菁英的變項，探究權力菁英互動何時會讓制度產生延續或不延續的轉向。特別是，既有制度的安排在程度上常脫離不了菁英權力之間競合或妥協的結果；結果雖不盡然讓制度體現是屬於何方菁英的目標，但菁英間互動可能存在程度上的競爭的緊繃、合作的緩和、以及妥協的折衷等關係，隨著各菁英陣營權力的此消彼漲，提供制度變遷相似於“演化”式的動能與方向。好比施特雷特(Wolfgang Streeck)與賽倫(Kathleen Thelen)所言，現實生活的制度在歷史過程中恆常不是「常中帶變」，「變中有常」。⁴⁶這說明制度遷動涉及菁英權力聚散的決策主

⁴⁶Streeck, Wolfgang, & Thelen, Kathleen, 2005, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economy," in Steinmo, Steven, Thelen, Kathleen, & Longstreth, Frank, eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economy*. New York: Oxford University Press,

導過程。

將權力菁英論等作結合的原因，在於提供一個動態的觀點來分析。由於在統治結構中決定最終議題走向，往往都是握有權力的菁英份子，牽動金融體系中動員與被動員的關係。在政黨方面，八〇、九〇年代執政黨主流派系影響力就比其他派系或在野黨明顯、在國會方面，政黨輪替前執政黨權力菁英就扮演了決定金融改革與否的角色；⁴⁷二〇〇〇年後因為政黨輪替的關係，是故權力菁英的角色有了轉移，但就金融改革議題而言，還是在少數人手上。⁴⁸綜上所述，一方面，歷史制度論的角度能夠用巨觀的方式來探討金融制度的演變過程。另一方面，加入權力菁英論的研究途徑，能夠微觀的彌補歷史制度論在解釋制度為何和如何變遷上不足的部分，並幫助本文用動態的方式來制度變遷。

二、權力菁英論

權力向來是政治的重要核心議題之一，也是交織經驗性與規範性的政治研究課題。權力一詞伴隨行為特徵，體現著程度不一的權力觀(view of power)，讓研究學者花費甚多功夫釐清，也衍生出諸多權力的定義。例如拉斯威爾與卡普蘭(Harold Lasswell & Abraham Kaplan)定義權力，乃是參與社會價值分配的決策位置和機會。若某行為者越多與會價值分配過程的決策機會，或在該過程有能耐讓分配結果響應所好，可以說此一行為者掌握權力。另外達爾(Robert Dahl)在顯著表現強制力行為的直觀基礎，定義權力為甲促使乙，做出乙不意其所願範圍之內的事，即因強制力的

pp. 7.

⁴⁷陳尚懋、郭承天，2002，〈親信資本主義的延續或終結？台灣金融體系的制度改革〉。發表於台灣社會學會主辦之「重訪東亞：全球、區域、國家、公民」研討會，頁 1-30。

⁴⁸盧俊偉，2007，〈從問題建構觀分析二次金改引發的爭議〉。《國會月刊》，第 35 卷，第 9 期，頁 30-24。

關係，甲對乙的身上出現得利的結果，而體現權力行為。

路克斯(Steven Lukes)則將權力界定成三個面向；⁴⁹認為姑且不論行為者的目的與手段，只要是涉及強制力或是利益交換等，影響決策內容與政策最後走向，稱之為權力的第一面向：政策制定(decision-making)。而權力的第二面向則是指涉所謂的，議題設定(agenda-setting)係議案提出的範疇與內容涉及了有哪些內容或施政對象被編納進來，而哪些內容與施政對象因此被排除在外的主導權；因而擁有此主導權的權力行為者可以有意或無意的，來否決或排擠出那些自身無法掌握的議案提出。權力的第三面向，思維調控(thought control)指權力者依憑自身價值基礎與所需，形塑大眾對政治生活的價值判斷。也就是說，藉由增減大眾偏好的選項，以影響偏好序列的排序，以形塑新的大眾偏好，使大眾對自身偏好的認知有所改觀，促成權力關係的再形成。

如經驗上的我國的金融改革政策，雖歷經所謂的威權政治與民主政時期的交替，但在立法流程上仍必須立法院來表決，立法院便扮演著金改政策制定過程的關鍵點所在。其中無論威權政治與民主政時期，皆可能的行政機關或黨團會提出草案送審，藉此捍衛自身所屬意的立場，將他人草案的範疇與內容給排擠否決出去，像是所謂威權政治的一黨時期，在多數研究上將會把視野放在主流派與非主流派的競爭；而民主政治時期則會關注國民黨、民進黨等政黨黨際的競爭。

是故兩者的競爭過程中，或多或少的個別政治菁英可能會透過組織上政策利益的交換與議題設定的能耐、以及觀念的論述，替自身所屬的立場作解釋與說明，從而將所屬意之議案內容，推

⁴⁹林華芸譯，Steven Lukes 著，2006，《權力：基進觀點》。台北：商周，頁 38-97。

導到有利通過的優勢位置上，以及壓縮不利於推導提案的異議空間。比如，學者王振寰的研究，便指出一九八九年新銀行法的通過，國民黨內支持利率自由化與銀行開放民營的陣營，便採取政策利益上的抵換或勸說，拉攏所謂的本土派系集結決策的力量，將意見持的左陣營化約出去一說。⁵⁰

最後是思維調控的部份，好比二〇〇二年以民進黨政府策動的第二次金改，基於一次金改成功的基礎透過觀念的論述，扛著一次金改「除弊」二次金改「興利」的旗幟，也許這對剛連任且表達想成為「全民總統」的陳總統來說，不失為一個可以選擇來爭取大眾支援與認同的契機。因此，在政策制定上權力菁英若能以適時與適宜的方式，在思維調控大眾偏好的排序，由下而上的向政策制定過程施壓；平行的掌握決策組織聚散的因素，再透過論述和施政成效，由上而下迎合人民胃口，使大眾相信某些事情該那麼做，那麼做事對的。一旦前後兩者交相呼應的互動到了一個水到渠成的時機點(time)或優勢的排序(sequence)位置，權力者便可以讓自身的好惡與大眾偏好聯結起來，甚至遁藏在大眾偏好背後，順水推舟的讓政策制定與策動的一帆風順。而上述說明了權力一方面涉及連續行為的形塑，一方面涉及脈絡的形塑。

所以就社會學者米爾斯(C. Wright Mills)所認為“菁英”係指社會上少數享有支配龐大資源、參與決策以及實踐政策的人仕，而在這些菁英之中“權力菁英”更是整體社會中部分可以裁量決策走向的人仕；特別是在美國社會的菁英，除了憑藉自身特質與才幹的因素之外，因而能擠身權力菁英的行列，但構成權力菁英更重要的成分，則是來自統治結構與制度的因素，即說明了權力菁英是結構或制度的重要特徵之一。這些權力菁英在統治結

⁵⁰王振寰，1998，《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流出版，頁135-170。

構與制度中恆常有意無意的享有影響決策主導權的契機，這些契機則提供“權力菁英”可能的透過論述，一方面對政治社會環境的現況帶來新解；一方面對既存脈絡與行為進行形塑而影響決策主導權的最終走向。而學者摩斯卡(Gaetano Mosca)認為社會上各行各業中績效卓越、或成就出類拔萃的能人異士；擁有令人自嘆不如的能耐或享譽盛名之人仕，便是所謂的“菁英”。若菁英憑藉其特有的能耐或盛名，進入了政治領域則成為權力菁英，他們可能的座權傾一方之位，同時也許掌握了社會公共資源的支配，相對於被其治理的社會大眾。因此摩斯卡認為少數從事治理之運作的菁英與被治理的社會大眾，在政治過程的互動或多或少的構成了政治權力的本質；另外，在政治領域中評價能備受一定群眾肯定、或擅於拿捏處理公共事務力道者等，這些翹楚就可稱之謂政治菁英。

另一方面帕累托(Vilfredo Pareto)則提出更為細膩的菁英觀點，認為剖析菁英不僅止於個人角度出發來進行探究，可能的應視菁英為一個“群體”來看待；特別是政治菁英，恆常握有在群體中左右他人地位的特徵。若從菁英集團的互動關係裡觀察越容易表露出菁英左右他人地位的構成要素之一，往往來有著來自於組織的支持。這也就是說菁英地位的維繫，除了統治結構與制度的因素之外，也需要爭取菁英集團內與菁英集團間的網絡互動來持穩菁英的地位。好比菁英團體的觀點加上現代社會日趨呈現專業分工的結構因素，韋伯(Max Weber)提出了近乎菁英民主論的看法，認為除了民選政治菁英，菁英一詞的適用對象似乎也擴及到專業官僚的身上。此外值得注意的是，韋伯也關注到了菁英民主結構中民選政治菁英與官僚菁英過度擴張的官僚政治關係，彼此間權責分際上的代越庖俎是執行政策隱含的弱點之一。

姑且不論對權力菁英的定義與認知的差異，但大體而言權力菁英的共通之處在於；在相對關係上權力菁英常被視為置身於社會的少數群體，社會階層結構或利益無法充分反映在權力菁英身上。另一方面體現權力菁英的優勢，可能會因為少數權力菁英們比尋常人家擁有相對充裕的資訊與知識來源，所以在政策制定的過程中憑依對政策相關訊息的理解，藉此設定出似乎合情合理的議題，進而對政策成形產生較大的影響力。⁵¹

基於上述，本文發現若將菁英角色與權力的結構面向與能動性面向，似乎契合了歷史制度論假定。從方法論上，藉由從權力途徑串鏈相關我國歷次關鍵的金融制度改革，到整體金融制度變遷歷程的關照，讓研究暫時能免於受顧及特例或常態金融事件的困境。呼應經驗上金融制度的決策過程中個別決策成員怎麼經由權力關係聚散決策力量，決定哪些議案條文該被採納或排除在立法流程、甚至是權力菁英們透過論述，調控人們對於金融政策為支持或反對的認知與行為。同時，能在研究法上幫助我們解釋為何制度成形的結果。職是之故本文認為透過權力途徑探究金融制度變遷，似乎比其他途徑較為適切之處。

貳、研究方法

本文將採取文獻分析法、文獻比較法、和歷史分析法，探究各學者對制度變遷的解釋，與對國際金融中心的討論。分述如下：

一、文獻分析法

文獻分析法又名內容分析法。顧名思義主要的進行方式在於

⁵¹ 呂亞力，2008，《政治學：從權力角度之政治剖析》。台北：東華書局，頁 85-103。

蒐集既有的文獻資料，包含文字、圖像、圖表、影音等資訊媒介所傳達的第二手資訊，將涉及文章議題所需的資料加以彙整與分析。但通常這樣的作法，往往會受限研究方法上的限制，可能是無法直接採用第一手資料獲取的方式處理，像是實地訪談、問卷調查等，故希望用豐富的資料蒐集來彌補研究方法上的不足。另外，文獻分析法的好處在於，可以透過閱讀前人的文獻厚植文章的理論性，即站在巨人的肩膀看世界。

二、比較文獻法

基於文獻分析法屬於出發第二手資訊的蒐集，而第二手資訊所涉及自身文章議題未必完全契合，甚至是因為方法論上的前提假設不同，常有正反兩面的論證與迥異的看法，使得與自身文章所涉及的問題有所出入。因此若無法將其整理消化，將無法融入研究成為文章的一部分。所以文獻比較法的效果在於如何將龐雜的第二手資料化整為零而採取比較的方式，協助文章在文獻找出一個比較的基準點，替文獻做一個簡單的系統性歸納，希望進而讓研究者獲得一個縱向分析角度，藉此瞭解文獻的佐證性與研究上的運用。

三、歷史分析法

歷史文獻分析，主要在檢視某一段特定的歷史時期，藉由歷史事件之串鏈，試圖找出前因後果與來龍去脈的關聯性。若該研究討論的事件有複數個，那麼我們還能進一步將事件納入共同的歷史脈絡比較出異與同。同時，由於對過去歷史事件的瞭解，也有助於我們掌握歷史脈動，連同之後發生的歷史事件做一合理的處理與解釋。因此，在研究初期的文獻方面，本文首先就涉及金

融制度變遷與相關國際中心的報章雜誌進行蒐集，將散諸於各處的資料，進行歸納與分析找出其中的因果關聯，藉此對金融制度變遷與國際中心做一初步瞭解。此一階段，在經驗現象的部份查閱報章雜誌的第二手資料，將有助於我們認識與勾勒金融制度變遷與國際中心的輪廓。在理論的部份，則是透過閱讀歷史制度論文獻，與權力菁英的相關理論，在方法論上串聯經驗現象與理論以增加本文的理論性。

研究中期的階段，以文獻分析法與文獻比較法為主，配合有關金融制度變遷與國際中心的期刊論文或是專書，交叉比對實是報導與專書文獻理論的部份，分析相關學者研究的重點、與不足的地方為何。其次是藉由閱讀新制度論的文獻，找出其方法論上適用性的特點與問題，將之移作本文的研究基礎。同時，解釋與指出理論對金融變遷與金融中心適用性上的侷限性，作為本文理論架構上可能的發展空間。最後，對於既有文獻對制度變遷解釋不足之處，本文試圖增添菁英權力論給予以理論適用性進行補強。同時，採用歷史制度論的研究途徑，是故在方法上蘊含歷史角度研究金融變遷與金融中心，試圖在解釋上有一完整連貫的說明。

第四節 研究架構：路徑依循、關鍵時刻與觀念

就既有金融制度相關的研究，來看主要的研究途徑可約略劃分為三類；以總體為出發的國家中心論、以個人為出發的市場中心論、及介於兩者之間以制度為出發的新制度主義。但基本上三者皆是以穩定的概念出發，解釋三者何以有益金融體系運作的穩定。若套用關鍵時刻的角度來看，前述三者我們解釋了運作穩定

面向的因素，而忽略了運作中不穩定面向的因素存在。雖如此說但本文的目的並非企圖否定或批評上述三者論點的不妥，而是希望在國家中心論與市場中心論的文獻基礎透過新制度論的中介性質，即制度—行為者的特徵；透過制度的“持穩”概念出發，⁵²找尋一個可能存在的金融制度變遷的架構和合理的解釋，而非建立抽象演繹的理論（圖 1-1）。所以在歷史制度論路徑依循的基礎上本文加上權力菁英等變項，在關鍵時刻、觀念論述幫助本文解釋金融制度遷動。

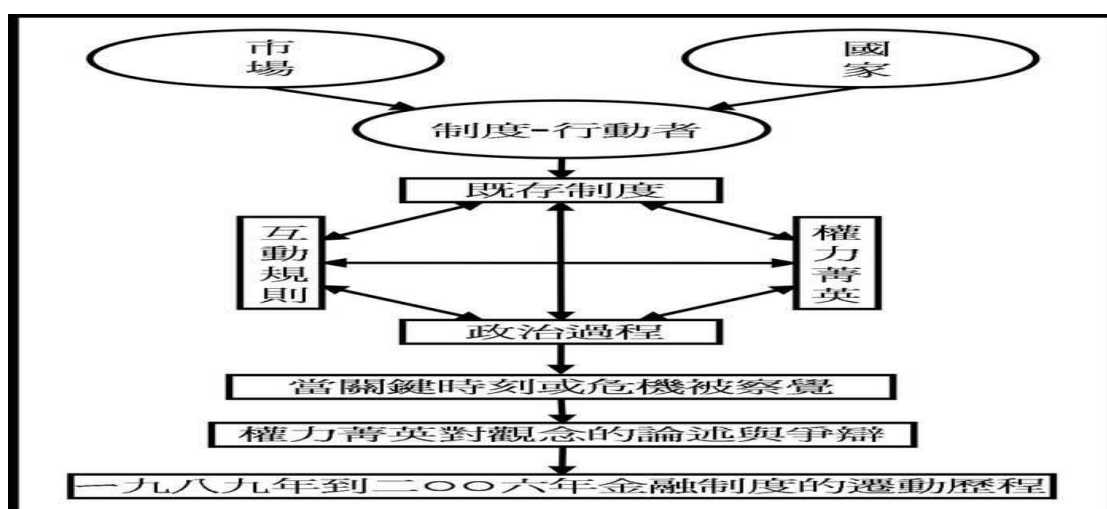


圖 1-1：金融制度變遷的架構

資料來源：撰者自繪。

既存的金融制度往往潛在可能的運作變遷類型，經過規則的互動使得行為者運作起特定的制度類型。然而，當運行一段時間後，也許行為者會因為種種金融制度的疑難雜症，提出不同的策

⁵²此處制度的持穩係指：制度本身並不會自動運作，真正運作制度的是行為者；但在行為者運作制度時，制度的運作揉合了自身可被預測性的穩定性與行為者行為上不可被預測之不穩定性而相互依存。因此，假設了制度是不盡然穩定。但實際上我們比較容易觀察出制度顯性的穩定層面，反之隱性的不穩定層面，可能得就從歷史上制度的轉向來觀察，追尋行為者間如何在政治過程持穩住制度的穩定性。請參閱，宋興洲，2003，〈重新思考國家：從政治經濟到文化政治經濟〉，《政治學報》，第 35 期，頁 101-163。

略相互調適金融制度的運作，而體現制度運作的類型。另一方面，在規則上互動的行為者，也就難免受到制度或金融政策程度上反饋的約束。因此規則上動態性的調適過程，通常得仰賴政治過程來進行；特別是當關鍵時刻或危機被發覺時。

但這危機可能來自外部環境的因素；例如，一九八四年設立境外金融中心、一九八九年我國的新銀行法通過、一九九四年建立國際金融中心，即因為約莫七〇年代市場自由化潮流而來。同時也可能來自內部因素，例如，一九九八年本土型金融風暴的不良債權、二〇〇六年二次金改官民股民營化整併等道德危機(moral hazard)的問題。⁵³即危機與轉機何時(when)發生影響制度如何(how)的轉向。

這時候原本被行為者與規則持穩住的既有金融制度，可能會因為重大事件到來的作用而催化，使得金融制度無法繼續持穩，進而鬆動了既存的權力結構。所以在危機產生作用時，權力菁英間便開始在政治過程進行對觀念的論述與爭辯。一方面鞏固自身陣營的權力基礎來源；另一方面與他方陣營在競爭或合作的關係上，為期後的制度上調適出一個鞏固鬆動權力結構的穩定點，進而讓規則朝向改變、延續或調整的可能走，直至金融制度運作再度被菁英權力持穩住。

從歷史制度論的解釋來看，雖說歷史脈絡的制度遺緒(文化、慣例、傳統)等，會對政治過程的制度轉折點產生催化作用促使後來制度的出現；但之中歷史制度論強調後來產生的制度，不排除受到權力菁英們妥協或折衷結果之影響。換句話說，權力菁英

⁵³吳親恩，2008，〈政治力對金融體系的干預台灣本土型金融風暴與重建〉，《問題與研究》，第47卷，第7期，頁33-75。

間互動的政治過程，恆常伴隨關鍵時刻與路徑依循程度不一的作用力，交雜在既存制度裡集結影響制度下一個可能的走向，⁵⁴直得至水到渠成的時機到來，關鍵時刻才可能開始對制度產生遷動的作用。也就不難發現，關鍵時刻為何會認為在制度產生過程的“時序”與“偶然性”常扮演著不容忽視的關鍵角色。換句話說，制度運作雖受安排上先來後到的約束，例如受到機會成本因素的影響，但隨著某些重大事件的催化與菁英權力運作的不可預測性之交錯作用，可能使得制度的運作模式產生跳脫成本概念的轉向，而反映置於制度中行為者不盡然理性之本質。

我們若將制度的觀察下放到細微的規則來看，⁵⁵菁英權力若改變了細微的規則運作，但隨著時間移動和菁英權力持續動態性互動，這細微的改變將可能成為歷史上關鍵的轉折點；例如一九八九年我國新銀行法通過“限量”受理民營銀行執照之申請，歷經約莫十年卻意外釀成本土型金融風暴之關鍵時刻作用。又好比說，我國修憲時總統對行政院長的任“免”之與任“命”之的細微差異，卻對憲政運作有其深遠的影響。也就是，關鍵時刻強調置身於群體中的個體，解讀歷史脈絡當下制度性意義的差異，而非盡然是在集中在追求制度目的或利益的差異。

再者置身關鍵時刻的權力菁英，在政治過程的互動上一方面除了面對制度與金融政策反饋的約束，又可能得適當處理來自金融體系中關鍵時刻或危機的壓力與助力；然而關鍵時刻或危機的到來，將可能放大或縮小權力菁英們時間壓力。因此對權力菁英們而言，對政治過程中面對政策的調和鼎鼎持穩住各自陣營的政治運作；其中在關鍵時刻或危機壓力當下，世人對於政治運作之

⁵⁴同註 48，頁 31。

⁵⁵何景榮譯，Jan-Erik Lane & Svante Ersson 著，2002，《新制度主義政治學》。台北：韋伯，頁 34-35。

意義的解讀，便顯得相形重要。換言之，這些關鍵時刻或危機的壓力，雖未必等同於制度就呼應制定，但關鍵時刻或危機的壓力卻能提供權力菁英們進行對抗的途徑或契機，進而促使或賦予權力菁英聚散在一個動態互動的決策點，使得制度得以延續或遭到改變。另外即便是在制度已經延續或改變的決策點之後，但這並不完全代表權力菁英決策過程中對抗的爭議，會因為已成形的決策結果而消逝，即是既存制度“常中有變”的特質。

基於上述，倘若金融中心的建立，政府必須以金融制度變遷作為必要手段，那麼在關鍵時刻中權力菁英與觀念加成作用的發揮，皆有可能遷動金融中心的走向。因此，本文嘗試以制度一行為者的基礎上，取代理論適用性不一而足的國家論與市場論。就反映政治互動結果的制度，加上權力菁英互動。在路徑依循、關鍵時刻、觀念的論述等概念之下，連貫政黨輪替前李登輝時期、與陳水扁時期之金融制度歷程的運作及走向（如圖 1-2）。

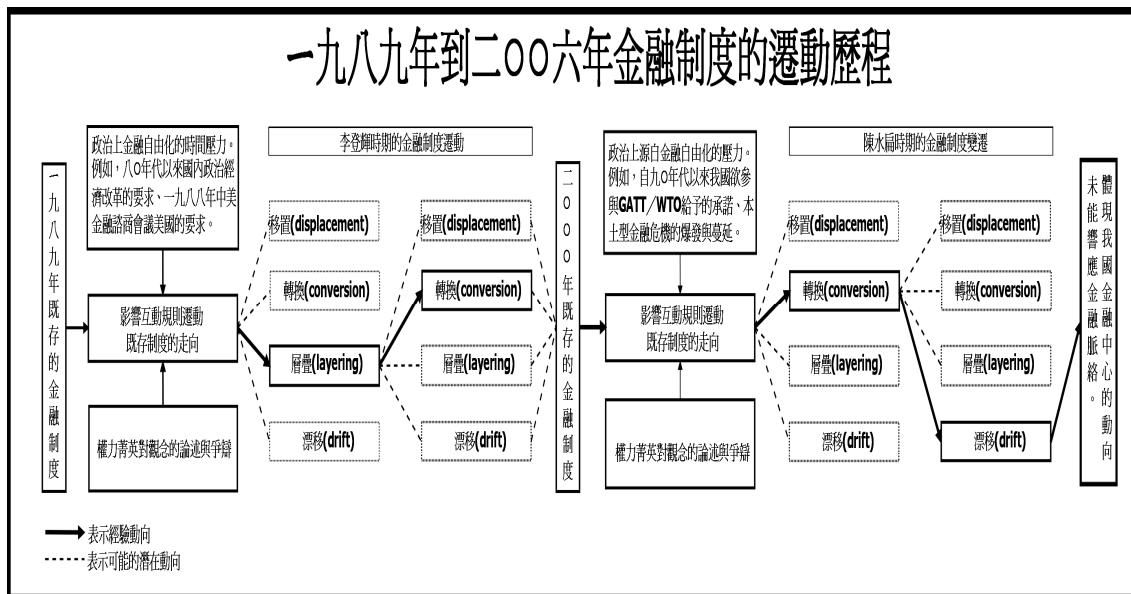


圖 1-2：金融制度變遷途徑

資料來源：撰者自繪。

而探討金融制度變遷中我國國際金融中心在制度的形成、運作、及轉向的歷程。是故，行文時難免得捨棄或省略，一些尚未有顯著關鍵時刻作用的金融事件，或因時間上的限制，僅能以選擇具代表性的文獻進行回顧，闕漏對某些單一金融議題之細節深入探討。最後本文以我國國際金融中心的制度性分析，討論我國金融制度的變遷，但因學生經濟與時間有限，無法一一針對影響我國金融制度轉向的權力菁英作深度訪談，獲取第一手資料，僅能透過當時的報紙或雜誌進行第二手的解釋。因此，在人為疏失與技術限制的影響下，不免在研究技術、架構產出與解釋現象時有所缺失，尚望學術先進不吝惜指導。

由於本文承襲了歷史制度論的路徑依循與關鍵時刻之架構，加上權力菁英等研究途徑補充說明，旨在處理金融制度變遷中權力菁英如何運用規則的互動轉變，使得總體制度有時可以體現歷史經驗，呼應路徑依循，有時卻可以使行為者對制度見異思遷，趨於新制度運作，而之中關鍵時刻（或事件）提供了什麼可能的契機，讓權力菁英跳脫制度遷動制度；進而體現制度延續或轉向。除此之外，觀念是一個關鍵概念，但由於觀念並非一時半刻便可以成形發揮作用，但菁英仍可能透過偏差動員的基礎，或議題設定等途徑，爭取權力主導觀念的論述，影響議題發展趨勢，來影響大眾的價值基礎，使得關鍵時刻的出現與產生作用，進而開啟我國九〇年代以來，金融制度從李登輝時期的自由化到陳水扁時期民營化之演變與國際金融中心之建立。

諸見我國金融制度的變遷史，像是八〇年代末遭逢金融遊資氾濫的危機，李登輝剛繼位總統，便因為傾向金融自由化，與俞國華為首的金融官僚立場相左。李登輝動員本土資本的政治勢力

進入政治過程後，一九八九年五月俞國華辭任行政院長、金融官僚走馬換將。同年七月在民進黨籍立委與李登輝派系的支持通過我國新銀行法。就當時新銀行法通過的結果來看，基本上開放的金融體系仍在國民黨可以掌控的範圍內。就政治層面來看，初任總統的李登輝與時任行政院長的俞國華、及其各方陣營可能意識到，新總統的繼任鬆動了既存的權力結構，就金融相關領域而言，李登輝若沒把握好處理金融遊資氾濫的危機，將可能加劇既存的權力結構的鬆動，為了在制度上調適出一個鞏固鬆動權力結構的穩定點，國民黨內以李登輝為首的陣營，連結自由金融化潮流與本土政治勢力助拳通過新銀行法。⁵⁶

所以政治過程中關鍵時刻所匯集的決策點，權力菁英間動態性的互動將對既存制度的持穩與否產生程度不一的交互作用。所以權力菁英可能採取觀念的論述週旋壇坫，一方面在思想上調控改變大眾的觀念，以集體觀念的力量形塑、或促使金融制度的遷動，另一方面，在動態性的互動掌握住權力菁英間競爭的緊繃、合作的緩和、以及妥協的折衷等關係的拉鋸。以持穩住金融制度運作，同時為鬆動的既存權力結構尋求穩定點。也就是說，權力菁英對觀念的論述是影響制度或權力結構走向關鍵時刻或路徑依循不可或缺的因素。因為，若沒有觀念的論述導引行為者在規則上的實踐，也不可能實現制度的持穩或改變。再則，行為者的實踐規則並非毫無約束，若沒有經過行為者多方交談、辯證、溝通等互動建立，也許就沒有可能凝聚人類而實現各種歷史之可能。

隨著時間的前進在這些變項的影響之下，就總體的制度變遷來觀察，制度變遷將可能出現三種可能，第一種是能體現關鍵時刻作用的新制度，即全然有別以往的制度運作、第二種是反映路

⁵⁶同註 50，頁 123-129。

徑依循的延續既存制度，即全然保留既存制度運作、第三種是介於關鍵時刻與路徑依循間，在既存制度進行程度上的調整。現實政治生活中，出現機率最高便是第三種類型的金融制度變遷。意味既存制度並非鐵板一塊，權力菁英在許多細微規則上的改變，都有可能在接下來的時序，造成整體金融制度的改變。也就是說在規則進行程度上調整，使得該調整看起來會像是朝向路徑依循作用加深，但並不表示制度已完全脫離關鍵時刻作用的可能性。

由於對金融制度的變遷而言，權力菁英們互動的結果與觀念的交錯作用，可能會加大或限縮決策點上的關鍵時刻（跳脫路徑依循）或路徑依循（加深路徑依循）的作用。所以從日常生活中維持政治現狀的意思，並不同於制度運作中的規則互動是一成不變的，往往由於某些規則互動上細微差異的變化放置於總體制度中觀察，其規則互動產生的細微變化將顯得隱晦，因而規則產生變化的當下著實讓人不易去察覺，甚至是未必被其他行為者所意識而對其反映出行動。且日常生活中某些細微差異的規則，若側重路徑依循提供的合法性基礎進行互動，久而久之細微差異的規則也可能就被約定俗成下來；這也就不能不注意到規則約定俗成的成形當下，各別權力菁英們互動的結果如何在規則約定俗成的正當性基礎之成形之前夕，可能透過種種權力途徑（特別是觀念的論述）放大或是限縮關鍵時刻作用的力道，影響制度遷動的走向。簡單來說，關鍵時刻與路徑依循其實是制度變遷一體的兩面，即指涉規律運作的政治常態，往往可能因為規則互動偶然間細微的變化，與個別權力菁英在關鍵時刻中的互動。

但無可否認的，並非每一個關鍵時刻都能對既存制度有立即顯著的作用。當然關鍵時刻作用是否發揮強迫的性質，還得端視制度情境（或路徑依循既存的脈絡）具備的主客觀條件，是否與

關鍵時刻的性質交相呼應而共築改變制度的契機，因為對於個別權力菁英而言，在每個決策點上所匯集的關鍵時刻似乎是無所不在又稍縱即逝，而改變制度的契機也就好比稍縱即逝的關鍵時刻，因此權力菁英的決策行為，也就不盡然可以肆無忌憚，在任何時間作出決策點上最後的定奪。⁵⁷那麼扮演金融制度變遷中不可或缺之一的權力菁英因素，便有可能的在制度周界內透過權力途徑（特別是觀念的論述）經由規則的互動，還有路徑依循與關鍵時刻的交錯作用影響，使得規則體現各種運作的制度樣態。

但若按照目前就既存文獻所歸納的規則運作樣態，歷史制度論者認為可以按政治脈絡的否決性強弱、以及制度詮釋與執行空間的高低，將程度上調整既存制度的規則運作樣態區分成四種；移置(displacement)：指轉移出既有的規則的運作以新的規則運作代之，而轉移未必是立即或劇烈的剔除既存規則，也可能是緩慢漸進的過程，特別是當新制度引入而直接挑戰了既有制度的作用時取代會逐步發生、轉化(conversion)：既有的規則繼續存在，但被賦予新的詮釋和執行方式，轉化之所以出現，主要是由於制度與現實之間產生差距，行動者利用規則內部的模糊之處，重新運用既有的制度安排出新的現實、層疊(layering)：新規則被附加於既有規則之上，從而改變了既有規則的規範作用，既有的規則並未被移除，但新的成分逐漸累積後，也可能從根本改變整體制度的作用、漂移(drift)：既有的規則仍然存在，但隨著外部環境的改變，使其作用與規範的能力趨弱，漂移的發生源自於行動者並未回應環境的改變，積極保持制度的作用。⁵⁸

最後，權力精英們雖受制度結構所安排；卻也能基於制度的

⁵⁷Pierson, Paul, 1994, *Dismantling the welfare state? : Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. New York : Cambridge University Press.pp.16-24.

⁵⁸黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第3期，頁145-172。

安排，走向前述四種可能的規則互動樣態，以持穩住制度結構與既存的權力結構。所以當權力精英意識到制度或權力開始無法持穩，便可能企圖藉由“觀念的論述”影響既存金融制度的遷動，導致總體制度開始趨於新制度運作，或是朝向既存制度的延續，而呈現制度的變遷。像是民進黨執政時期兩次金改的結果，民進黨基於二〇〇一年通過之「金融六法」的法源依據，⁵⁹以及本土型金融風暴的催化，於二〇〇二年第一次金改，主打 RTC 法案提撥一千六〇〇億元，針對農、漁會信用部等等進行打消呆帳，以額賠金融機構的存款人、強制收購呆帳與問題金融機構的經營權，使得金融機構做出讓渡，或合併的選擇等方式，降低存款人對金融機構的顧慮；也透過加速降低本國銀行本逾期放款措施，獎勵銀行積極參與逾期放款問題之處理。似乎打消呆帳立意良善，但問題在於至二〇〇八年止民進黨政府，透過 RTC 法案所整併問題金融機構之多數債務是由合庫、土銀、第一銀等官股銀行接收。

二〇〇四年民進黨政府基於第一次金改“除弊”成效，再次提出“興利”的觀念論述，希望短期內整併出一到三家的大型金融機構厚實金融競爭實力，達成目之一推動金融服務中心方案。以政府主導公股併公股銀行與公股併入民股銀行之運作模式進行。併購過程中“限時、限量”與總統親信涉及不法的利益輸送頻頻引發政府扭曲市場的爭議。

二〇〇六年紅衫軍運動，行政院急踩二次金改煞車，旋即以金融配套計畫接續金改。當然，造成這金融市場配套計畫接續金

⁵⁹ 金融六法包含「金融控股公司法」、「營業稅法部分條文修正案」、「存款保險條例修正案」、「保險法部分條文修正案」、「票券金融管理法」、「行政院金融重建基金設置及管理條例」(俗稱 RTC 基金)。請參見中央銀行新聞稿，〈金融六法〉，查閱時間，2012/3/2，網址：<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=1685&ctNode=34&mp=1>。

改的因素有很多。但不乏因為兩次金改過程，過於強調權力菁英主導追求，以及人們意識到了兩次金改的運作，竟是由多數人承擔規則的副作用，使得制度的詮釋與執行之空間的降低，減弱了權力論述的影響。最後使得屬於轉化類型的一次金改，而金融制度從原本第一次金改時的轉化類型，走向了第二次金改的漂移類型，同時未得使我國建立國際金融中心的實踐未能妥適回應金融脈絡的環境而持續停留漂移類型，等待下一次關鍵時刻到來。

第二章 國際金融自由化到我國金融中心的政府策略成因

第一節 國際金融體系變遷與金融自由化

金融自由化的轉向因素有很多，同樣的各國成形國際金融中心的緣由更顯得龐雜。普遍認為主要因素是，一九七〇年代佈雷頓森林體系(Bretton Woods System)崩潰、歐洲金融市場崛起、石油危機等結構性基礎的轉向，媒觸了金融流動的廣度與深度。加上通信通訊技術融入金融組成的新成分，串聯諸多地理空間共促金融自由化。一九八〇年代後似乎隨著金融市場的昌盛，東亞區域便陸續出現如，台灣、南韓、香港、新加坡、甚至是中國等。同時所謂的新興金融市場先後也提出金融自由化與建立國際金融中心的願景。所以探究金融自由化與國際金融中心不免得就國際金融體系變遷的自由化結果作為脈絡。

就金融流動的地理分佈觀察，不難發現一九九〇年代金融流動的市場範圍與資訊技術更新，並非同步涵蓋世界所有的角落，反而是聚散在特定區域的城市，再朝向四面八方彼此相互流通與滲透，體現地理上金融流動是既分散且集中、卻又既集中且分散的現象。似乎，這特徵也呈現主要金融中心身上，例如西歐區域的倫敦、北美區域的紐約、亞太區域的東京。這類金融活動現象，猶如大前研一所指貿易、投資、資本流動隨著的所在位置不同，而高度集中西歐區域、北美區域、亞太區域構成的三角(triangulation)川流不息；也一如沙森(Saskia Sassen)所指西歐、北美、亞太三個區域之中倫敦、紐約、東京三大城市沿著的資本

主義道路卻以「不同的發展軌跡」，包辦世界前三大主要金融中心。⁶⁰相同的是金融流動串聯各地市場的互動；⁶¹而不盡相同的是，其各金融中心互有歧異的自由化步伐。似乎，金融的流動興起了一個趨同的世界金融脈絡，脈絡也存在各異其趣的國際金融中心發展軌跡。就國際金融中心而言，不禁讓我們聯想到沙森所謂的「不同的發展軌跡」。思考是因為什麼制度性因素，讓英美日等國際金融中心地位日趨關鍵(hinges)；而我國金融中心所置身的國際金融脈絡與其又既存著哪些不同之處。

在這一章我們首要處理的是我國國際金融中心所置身的金融環境脈絡，目的在於認識與瞭解是什麼因素與背景，提供金融流動串鏈起英美日等金融中心在金融體系中成形樞紐地位的基礎。因此，本文第一節將從歷史觀點出發，嘗試指出市場中心論提及的金融流動，對於金融中心而言是必要條件而非充分條件，說明除了金融流動上「量」的轉變，其運作上「質」的遷動也是無或缺的一部分。⁶²第二節則是就國家中心論的角度，鋪陳英美日等金融中心成為金融領導地位的制度性成因。第三節則是嘗試指出國際金融環境衝擊我國金融面向的來源所在，同時呈現我國金融中心歷程的特殊性。

壹、一九七〇年代國際金融體系的危機與轉向

倘若成就國際金融中心的必要條件之一是金融流動的挹注。探究金融中心的體現，不免得從市場的脈絡來梳理。而瞭解位居樞紐的國際金融中心地位之形成，勢必得觀顧國際金融體系變遷

⁶⁰Sassen, Saskia, 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press, pp.201-249.

⁶¹汪仲譯，Lowell Bryan & Diana Farrell 著，1997，《無疆界市場》。台北：時報出版，頁 273-290。

⁶²Jessop, Bob, 1992, "Fordism and post-Fordism: a critical reformation." In M. Storper, and A. J. Scott (eds), *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, pp.43-65.

歷程。一九七〇年代以來國際金融體系的變遷，普遍認為佈雷頓森林體系(Bretton Woods System)崩潰、歐洲金融市場的崛起、石油危機等危機事件等，發軔國際金融體系轉向市場自由化。市場自由化對部分經濟學者而言，最大的特徵之一便是在生產、金融、貿易等經濟活動在程度上的不受約束；⁶³特別是金融流動的數量與所及之活動範圍的增加，似乎常被視為國際金融體系轉向自由化的表現之一。

對於一九七〇年代市場自由化的出現到盛行，不少對市場抱持高度信心的經濟學家，就市場中心論提出令人耳目一新的觀點。知名管理公司麥肯錫(McKinsey & Company)資深研究員布賴恩與法雷爾(Lowell Bryan & Diana Farrell)根據大量實證數據分析指出，當時市場龐大的能量與資產極具機動性加速了市場自由化。目前國家雖仍在抗拒，但決策權將逐步從中央權威向市場釋出，沒人能攔住市場體系開放的腳步，世界將是一個全球性資本市場。⁶⁴

極端的市場中心論者則指出生產、金融和貿易等經濟活動的跨國性運作，反應市場力量自行串鏈起經濟互動網絡。絡繹不絕跨國經濟活動侵蝕了國家周界，無論是在人為劃分的領土界線與國民對國家凝聚的氛圍。國與國之間的區別將受到謹守自由經濟原則的市場力量所衝破促成無國界的世界(The Borderless World)誕生。最後經濟互動網絡使得國家的終結。而一九八七年到一九九二年間蘇聯與東歐地區共產國家的瓦解，⁶⁵提供相關論者一個市場力量取代國家力量主導國際秩序的論證支持；並指出在經濟

⁶³Adams, Francis, Gupta, Satya Dev, & Mengistead, Kidane, 1999, "Globalization and the Developing World: An Introduction," in Francis Adams, Satya Dev Gupta and Kidane Mengistead, eds. *Globalization and the Dilemmas of the State in the South*. New York: St. Martin's Press, p.1.

⁶⁴同註 61，頁 302-305。

⁶⁵李永熾譯，Francis Fukuyama 著，1993，《歷史之終結與最後一人》。台北：時報出版，頁 1-15。

互動網絡動力構成了經濟果實，可說是市場力量的展現。⁶⁶

就歷史的角度來看，一九七一年佈雷頓森林體系崩潰是導向金融自由化的關鍵事件之一，加劇金融流動跳脫國家約束的力道。而佈雷頓森林體系的構成，因緣於一九四四年二戰尾聲，以美英兩國為首的國家所簽訂佈雷頓森林協定，協議美元與黃金正式掛勾，固定以官定價格三十五美元兌換一盎司黃金，而成員國貨幣則是以固定匯率掛勾美元，替戰後紊亂國際金融秩序確立了遊戲規則。同時設立國際貨幣基金組織(IMF)提供短期資金借貸給予成員國，以及世界銀行(WBG)提供中長期信貸促進成員國經濟復甦，維持國際金融體系的穩定，避免過去各國金融相互競貶的情形。⁶⁷以黃金為基礎的佈雷頓森林體系，讓美元同時作為國際儲備貨幣與國際清償貨幣，降低黃金儲備不足的疑慮。此舉被認為是創造有利國際貿易擴大和世界經濟成長的外部條件，有機會促進國際貿易和跨國投資。當時美英為首的國家猶如替國際金融體系梳理了金融秩序，奠定一個結構性的基礎。

就學理來看，佈雷頓森林體系中美元成為國際清償標的與單一儲備貨幣。一方面戰後重建的經濟體帶動美元需求的提昇，難免百業待舉的國家，會要求美國降低國際收支順差來實踐佈雷頓森林體系的運作，而這卻可能使得美元貶值；另一方面美國則必須能持穩幣值維繫各國央行持有美元的信心，突顯存在於美元幣值穩定與美國保持貿易順差之間的衝突。換句話說，當美元供給過少時，則可能無法應付國際清償的美元數量；而當供給過多美元時，就得避免三十五美元可能無法兌換一盎司黃金問題發生。所以美國必須擁有足夠兌換的黃金儲備，或是仰賴他國繼續持有

⁶⁶何竟、周曉辛譯，Jacques Adda 著，2000，《經濟全球化》。台北：米娜貝爾出版公司，頁 26。

⁶⁷齊思賢譯，Deane Marjorie and Robert Pringle 著，1999，《銀行中的銀行：全球中央銀行的故事》。台北：先覺出版，頁 45-51。

美元的意願。似乎，以單一美元作為儲備貨幣的作法，讓美國國際收支順逆差存在了，一個難以兼顧美國利益與協議責任的困境，同時考驗美國如何拿捏經濟刺激政策與產業保護政策。

除了上述佈雷頓森林體系潛在的隱憂之外，自一九四七年起美國連年國際收支逆差、一九五〇年代參與韓戰海外軍事費用巨增，財政支不入敷，黃金儲備漸漸流釋。到了一九六〇年，市場大量拋售美元換取黃金，黃金市價升值到四十美元，反觀美國黃金儲備下降到一百七十八億美元，不足應付當時二百一十億美元的短期流動外債影響市場對持有美元信心，出現了美元的第一次危機。在美國國際收支情形未見好轉，也遏止不了黃金儲備的下滑，加上通貨膨脹的壓力，詹森總統相信大增越戰支出與「大社會計畫」刺激經濟成長，又以擴張的貨幣政策（例如，IMF的特別提款權、黃金雙價制）轉向境外(Eurocurrency)的美元市場籌措財政支出，而這卻侵蝕了美元本位的匯率基礎。

一九六八年黃金儲備已下降至一百二十億美元，而同期的對外短期負債為三百三十億美元，爆發了第二次美元危機。直至一九七一年，美國黃金儲備量已完全喪失承擔美元對外兌換黃金的能力，美國一百餘億美元的黃金儲備已擔負不起六百七十八億的流動債務的兌換。繼任美國總統的尼克森於一九七一年八月初終止美元兌換黃金，佈雷頓森林體系就此崩潰。又見大筆黃金流通金融市場，黃金買賣不再侷限於國對國的視窗，美金也正式與每盎司的黃金官價分道揚鑣。鉅額財政負累、連年國際收支逆差，加上佈雷頓森林體系潛在隱憂的盤根錯節，直讓美國負荷不住佈雷頓森林體系的運作。⁶⁸佈雷頓森林體系的終止影響了國際金融

⁶⁸Thrift Nigel and Andrew Leyshon , 1998, “Moral geographies of money.” in *Money and the Nation State : The Financial Revolution, Government, and the World Monetary System* edited by Jr., Richard Timberlake and Jr., Richard Timberlake . Transaction Publishers. pp.159-181.

體系的結構性基礎，已由取決市場的浮動匯率接手國家導向的固定匯率制，發軔一九七〇年代初金融局勢的轉變。

反觀一九五〇年代到一九七〇年代初期，歐洲金融市場成型到崛起，則是促成國際金融流動與金融資產成長的重要途徑之一。一九六〇年代歐洲金融市場因為美元存款（或外幣存款）的流入，而歐陸、日本等地的境外銀行明白美元存款只要不兌換成他們的貨幣，便可從事國際融資業務。滯留的美元存款讓德、法等國持續累積金融資金。同時德、法等國家阻斷美元存款與他們貨幣的直接流通，形成某種程度的貿易壁壘，卻給予美元存款隨意進出金融市場的方便。換句話說，在歐陸設籍的跨國公司將外幣盈餘存入當地銀行，就能不必屈就母國的管制更有利於資金調度。當金融流通愈趨通暢，歐洲融資業務的蓬勃，雄厚歐陸金融借貸的實力，歐陸的金融市場已能提供高額借貸。隨之一些戰後歐陸債務國順勢藉外幣存款，也發行債券支付戰後經濟建設，養息自身戰後經濟之外，亦形成頗具規模的歐洲金融市場。

另一方面，一九七三年石油輸出國家組織(Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC)爆發石油危機，成因主要是石油輸出國家組織為了力挺阿拉伯，杯葛西方國家對以阿戰爭過分干涉，採取聯合石油禁運的策略性行動。頓時石油價格由原本一桶三元美金連漲三倍。該年美國國內生產毛額下降百分之四點七，期後美國物價的飆漲與失業率攀升，更是形成停滯性通膨(stagflation)擾亂了施行大政府政策國家的經濟秩序。⁶⁹更重要的是，因此有美元存款持續滯留於他國的金融市場。而相中石油價格看俏的金融市場，將資金流進石油輸出國家組織。賺取石油盈餘的資金又把盈餘投入金融市場。川流不息的大量資金來回進出

⁶⁹Harvey, David, 1989, *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwe, P.142.

金融市場，反覆在國際性銀行流轉循環，加劇金融流動的範圍與數量。在一九七四到一九七六年間，從石油輸出國家組織流出約有五百億美元，儼然形成一股金融流動躍進的勢態。

就極端市場中心論的觀點，佈雷頓森林體系崩潰、歐洲金融市場崛起、石油危機的發生；是國家有時刺激生產，有時則施加經貿壁壘所使然。市場中心論認為多餘的市場干預造成資源無法在對的地方、恰當的時間點、以透過正確的金額從事效率的配置。而國家不惜透支財政迎合選民成為沒有效率的財富分配機器。金融體系轉向自由化的結果，似乎證明不堪國家其擾的市場力量自行串鏈起來，甚至是依賴自己的力量疏通一條全新的道路；而金融自由化便是市場力量擴張的表現之一，特別是在一九七〇年代後國際間日趨大量且頻繁的金融流動，顯著表現在外直接投資 (Foreign Direct Investment, FDI)、國際銀行貸款、國際債券、跨國界股票流動、衍生性金融商品等經濟現象，⁷⁰因為市場力量會規劃有經濟效率的法子流通到有需要的去處。

抱持相似看法的哈維 (David Harvey) 認為自一九七三年以來“福特—凱因斯式” (Fordist-Keynesian)，在產品設計、消費市場、國家政策等層面呈現僵化 (rigidity) 的現象，加上財經危機，已招架不住資本累積問題；福特主義的大政府、大工會、大企業反倒成為資本累積過程的障礙。⁷¹自此佈雷頓森林體系崩潰，國際金融體系由固定匯率制轉為浮動匯率，鬆綁金融貨幣的價格，除了跨國企業關注，各國央行也得自行留意與因應市場動向；而歐洲金融市場崛起、石油危機，金融流動愈趨向無國家疆界。大致上確立國際金融體系的結構性基礎轉向了自由化。

⁷⁰沈宗瑞、許湘濤等譯，David Held、Anthony McGrew 等著，2001，《全球化大轉變：全球化對政治、經濟與文化的衝擊》。台北：韋伯文化，頁 233-237。

⁷¹同註 18，頁 142。

若說，佈雷頓森林體系崩潰、歐洲金融市場崛起、石油危機觸媒國際金融體系的結構性基礎轉向自由化變遷。那麼就大部分市場中心論者觀點來看，通信資訊技術變革與去除市場管制風潮的席捲，則共促國際金融市場開闊活動幅員，以及連結各地金融活動往來。精進的通信資訊大幅降低遠距交易成本，國際可以透過網路與電信連通網進行即時(real time)交易，同時從電子價格體系取得相關市場訊息。交易只須撥通電話或在電腦前鍵入指令，二十四小時全天候跨國服務的股市互聯電子系統，讓貨幣以數據方式即時連線地理兩端，便於企業調度資金爭取獲利的最佳進出時機。而一九八〇年代國際金融體系在通信資訊技術的輔助，似乎讓世界角落的金融市場皆日趨活絡，金融市場也不斷推陳各種別出心裁的方式吸引資金光臨。另一方面，要求去除金融市場管制的風潮讓國家釋出金融秩序的權限給予金融市場。同時間已有跨國融資公司累積出雄厚財力，如摩根史坦利、美國退休基金、美林證券等跨國企業，運籌了富可敵國的外匯存底。這開始了一九八〇年代國際金融體系轉向自由化的序幕。

貳、一九八〇年代的金融自由化與金融擴張

一九七〇年代國際金融體系經歷一系列危機，國際金融體系便轉向自由化運作。小政府觀點的興盛在一九八〇年前後，隨著英國柴契爾夫人的任職首相與美國雷根總統的執政，在經驗上象徵新自由主義(Neo-liberalism)的政權與二戰後經濟秩序之關係，開始對國際金融體系產生重大轉折。英美政府相信投資者樂見處於低稅賦、經濟活動不被干預與公平競爭的環境(a level playing field)；因此英美政府決定鉅額減稅、鬆綁市場管制等一系列自由化措施。就此某些論者指出像是當時的美國政府，即便

是面臨由不得無理會的一九八二年墨西哥金融危機，美國聯準會(FED)為了平息對美國經濟危害出手干預美國銀行與墨西哥的債務問題，但對於這類國際金融體系秩序的問題，仍憑依國際貨幣基金組織與世界銀行的互動結果。

這類國際金融體系轉向自由化的運作，我們可以透過幾個面向觀察：在跨國企業的部分，一些經合開發組織(OECD)成員國的國內出現了不少以世界性規模在自我組織的超大型公司，即所謂跨國企業。這些企業多半以子公司的名義，散佈到東道國仍把總部留在母國，常見企業提供一組管理、生產，連結總部與子公司形成互有關聯的跨國商業網絡。特別的是，總部與子公司的組織形式，若按魯格洛克(Ruigrok)和圖德(Tulder)中央控制與地理分配網絡的標準分類，不難發現在實務上的管理與生產互動關係，呈現了程度不一的彈性化生產與學習型彈性化組織協作的樣態，⁷²之中彈性化生產的結果，表現了總部與子公司，即使追求分享同一組生產或管理技術等營運資源生產複數種類產品，是有機會出現平均成本降低的現象，但未必盡人如意。

其次是國家淡出市場運作，採取自由化鬆綁市場政策，大幅開放市場改善競爭與生產環境，扮演維持社會基礎穩定的角色，尋求相對其他國家的競爭力。最後是貨幣確實具備了更大的流動性，擴張金融資產的瞬間流動，驅使金融商品的種類不斷有推陳出新的趨勢。免不了的，國際金融體系的自由化是市場力量對過去一些國家政策的否定，在英美政權身上看到取而代之的是對自由化的落實。國際金融體系的轉向，浮現了新型態的金融市場，如外匯市場、債券市場、外幣市場，以及創新的金融服務提供。另外，國際金融體系轉向自由化並非同時且舉地皆然，而是一路

⁷²同註 18，頁 332-334。

轉折的散佈且程度不一的運作。例如，拉丁美洲、東亞地區。

由於佈雷頓森林體系的崩潰，國際金融體系轉為施行浮動匯率制構成了金融局勢丕變。其浮動匯率制帶來的影響，除了美國國際收支逆差再持續拉大之外；石油輸出國家組織在石油危機賺取鉅額油元，似乎皆反映了金融流動範圍的擴大與金融資產的劇增。另一方面，又因一九七〇年代中期通信資訊技術的不斷改良與應用日趨廣泛，加上國家決定放寬管制，讓期後國際金融資本量出現了以倍數姿態成長，甚至領先了世界貿易的成長量。根據國際結算銀行(BIS)統計，一九七三年到一九八五年期間，國際基金每年出現百分之二十三的漲幅，已在短期間急遽成長。相較於兩者在資本帳上表現，世界貿易成長每年僅有百分之十三的幅度。⁷³貿易量相形弱勢金融流動量的現象，似乎反映國際間無形貨幣的活動比有形實體的交易來得熱絡。如赫斯特與湯普森(Paul Hirst & Grahame Thompson)指涉金融流動量頻繁往來北美、歐洲、亞太三個區域，而有形實體的交易多半是在區域內的國際貿易完成，⁷⁴體現其區域性的特質。

但無可否認一九八〇年代，國際金融體系的環境的確進入了一個有別於以往的階段，卻也構成金融業務在地理分佈上既集中化於主流的經濟區域，且分散化於貿易主流國家內的都市之趨勢。對於此沙森指出了幾個關鍵性的驅動因素；國家在政策上鬆綁對金融市場的管制制度，開放了金融市場進出，金融市場中大量資金聚散在金融機構進出各種買賣市場，特別是在，一些投顧公司、保險公司、信託機構身上。金融機構不斷推出別具心裁的金融商品，有效的將金融資產轉換成有價證券。⁷⁵

⁷³同註 61，頁 66-83。

⁷⁴朱道凱譯，Paul Hirst & Grahame Thompson 著，2002，《全球化迷思》。台北：群學，頁 48-56。

⁷⁵同註 60，頁 321-329。

國家在政策上鬆綁對金融市場的管制制度，即所謂的去管制化(deregulation)，包含了境內外通航運輸、電信、能源、金融服務業壟斷的開放趨勢，原先國家把持住的產業領域，開始接受申理或爭取特許權的方式讓企業取得經營牌照，或者是採取完全開放市場進出，以市場競爭決定價格的方式進行。然而，在面對市場競爭與金融環境的變遷，金融機構難免會意識到清除經濟障礙的問題，可能的金融機構一方面需求國家打造公平投資環境，如加恩聖傑曼存款機構法(Garn St.Germain Act)、⁷⁶三〇一條款；另一方面可能的透過跨國併購或所謂的合作案，追求平均生產成本降低且分進合擊爭取市佔率。像是九〇年代世界排名前五十大的金融機構，其中前十大公司便盛行一股新型併購潮流，如一九九八年，花旗銀行與旅行家銀行合併案。而摩根史坦利、美林集團、德薩斯投顧，仍各別在不同類型的金融市場獨領風騷。另外金融相關行業如會計公司、法律事務所也不停合併併購，程度不一的連結起跨國性互動網絡，為企業家提供跨國性質服務。

次之，由於大量資金聚散在金融機構，除了透過金融機構進行投資買賣之外，也可以主動鼓勵資金匯聚，掌握調度資金的導向藉此進出市場。例如當時興起一些非傳統銀行類型的投顧、基金、證券、保險等金融機構。讓一九五〇到一九六〇年代外商銀行扮演金融市場的關鍵性角色，在一九七〇年代時漸漸被境外金融中心與跨國銀行而取代之。隨之一九八〇年代後，非傳統銀行成為國際金融體系主要的動力之一。過去依賴跨國銀行與國內銀行為主體的金融流動，常見金融機構以不為主動的方式進行交易，爾後非傳統銀行的金融服務機構，不斷開發五花八門的金融

⁷⁶1982年加恩聖傑曼存款機構法(Garn-St Germain Depository Institutions Act)的通過，打破了美國金融控股公司跨州經營限制的法案。請參閱，蔡增家，2000，〈美國金融改革的政治分析：管制與革新〉，《問題與研究》，第6期，頁75-97。

交易工具，提供從個人理財到企業籌資之方式的多樣化，使得金融機構更能直接多管齊下獲取金資。

最後，有價證券化；係指將資產與負債轉成金融交易工具。⁷⁷簡單說，就是法制上融資債權與債務關係界定標準的改變。這改變銀行對企業的傳統角色，讓金融服務公司與跨國企業，除了是傳統儲貸關係外，也可能成為共同投資的夥伴。另外驅動有價證券化的因素，除了仰賴出別具心裁的金融產品推出，更需要國內市場去除管制配合；加上交易運用電子技術，原先金融賣買由臨櫃紙筆作業轉為電子交易證券的市場基礎，這涉及了選擇權、期貨、換匯交易等國內金融法規的開放，而精益金融業的內外部效率。⁷⁸因此，國際金融體系自由化的轉向，企業們可以更便利從市場管道直接取得融資，金融市場運作也開始日趨複雜。

而一九九〇年代國際政治情勢的改變，例如非自由經濟導向國家的轉向，如前蘇聯政權在戈巴契夫任期中瓦解，離開共產體系的國家旋即轉往自由經濟市場的道路走，而被視為共產世界的最後一塊淨土，自鄧小平提出改革開放路線後中國市場也逐漸釋放出來。整個世界似乎都朝向同一個自由經濟市場。國際金融體系切入所謂的新興市場，並在國家內外串聯起金融體系的互動網絡連結起各國的市場；大幅升級的通信資訊應用於金融流動的快速移轉，在市場的去管制化與科技升級的互動下，使得國際金融體系的跨國企業獲得前進新興市場條件的滿足。說明了一九八〇年代國際金融體系的金融自由化，逐漸形成了國家與市場既相容且相斥的互動網絡。似乎市場力量也分享互動網絡的權力，開始足以抗衡同在網絡中的國家。另一方面，新興市場與金融工具

⁷⁷同註 60，頁 71-72。

⁷⁸Leyshon, Andrew, and Thrift, Nigel, 1998, "Reading financial services: texts, consumers, and financial literacy" *Environment and Planning D: Society and Space* 16(1):Pp. 29-55.

創新的出現，經由通信資訊技術的應用，造就金融擴張的廣度與深度，金融流動的範圍與金融活動的連結，各區域開始有所謂某某國際金融中心在互動網絡浮現與並起，逐漸使得互動網絡出現一些位居關鍵樞紐地位的國際金融中心。

不過即使國際金融體系轉向自由化，帶來了金融流動加劇與國家淡出。卻在自由化中金融擴張的廣度與深度，反而突顯了國家角色的關鍵性。沙森提及企業需要金融操作中心的基礎（即指涉與企業管理網絡進行金融調控、指揮、調度之互動功能）因為這有益世界經濟體系控制的集中、所有權的集中與利潤之汲取；⁷⁹雖然拜電子經貿網絡連結，但匯聚在經貿重鎮的服務業菁英終須仰賴直接溝通。而依舊常見資源與設施集中於特定策略性的據點，且據點仍然以國家領土為環境。就金融活動層次來看，金融流動之活動內容的範圍與程度，仍在國家的制度性基礎上進行，例如循環利率的限制、金融業務的分類、交易契約權利義務關係等規則的差異。換句話說，金融活動不免得在國家制度性基礎進行互動。反觀歐布萊恩(Richard O'Brien)預言認為科技的普及與應用，網際網絡中電子商務的使用已跨過時空的隔閡，金融機構不必再聚集於某一所在位置，“地理的終結”已不遠了。然而，在一些經濟與商業領域的國際金融中心形成與分類研究中比較，如麥加西等(McGahey Ricard)、⁸⁰崔生林等（音譯）、⁸¹饒餘慶、⁸²指出的國際金融中心條件，多半涉及地理分佈上資源稀有性的集中，例如鄰近經貿重鎮與金融人才。

⁷⁹Sassen, Saskia, 1999, “global Finance Centre” *foreign affairs*. 78(1): Pp.58-87.

⁸⁰McGahey, Ricard, Malloy, Mary, Kazanas, Katherine, and Jacobs, Michael, 1990, “What makes a financial Center?”, In *Financial Services, Financial centers: Public Policy and the Competition for Markets, Firms, and Jobs*, Boulder, Colorado: Westview Press, Pp. 15-20.

⁸¹Choi, Sang-Rim, Adrian, Tschoegl, and Yu, Chwo-Ming, 1986 “Banks and the world’s major financial centers, 1970-1980.” *Weltwirtschaftliches Archiv/ Review of World Economics*, 122 (1):Pp. 48-64.

⁸²饒餘慶，1997，《香港國際金融中心》。台北：台灣商務，頁 15-42。

勒森和薛瑞福特(Andrew Leyshon & Nigel Thrift)，在倫敦金融活動的研究，指出一般金融資訊種類，分為一類是因為電子化發展而延伸出的普遍訊息；另一類資訊需要進一步精確的分析、解讀、判斷的資訊，因常見一些金融菁英與重要資源匯聚代表性的樞紐城市。⁸³若依歐布萊恩，金融機構依循電子網絡而無須集中的看法，會比較接近依循著第一種類型的資訊。另一方面，這些資訊的處理，需要幹練的會計、法律、趨勢觀察等菁英的協力運作。因此即便，有不在少數的企業與市場散居各地，但金融中心仍多半呈現資源鞏固的傾向。好比，沙森指出東京金融中心因為東京市府策略的進入導引了走向，而別於英美的金融中心走向。

總而言之，國際金融體系的轉向並不盡然如市場中心論所提是完全由金融流動等市場變項所促成。轉向自由化的過程中，不乏國家從事金融的制度性改革。例如，去除管制、通訊資訊技術運用、金融產品的創新，在程度上仍受到國家制度性基礎之扶持與約束影響。而金融自由化過程裡國家與社會互動的結果，遷動國家制度性基礎的改變，隨之國際金融體系的轉向，化解金融危機成為轉機，賦予一個加劇金融流動擴張的契機，帶來了金融自由化進程與能見國際金融中心體現。因此，金融流動不等同金融自由化，金融自由化有其國家與社會互動因素的存在。

就國家而言金融流動有其制度性基礎的憑依，金融自由化往往需要國內制度轉向導引。否則按照歐布萊恩看法，金融機構相隨出沒於經貿重鎮所在地的可能性並不高。那麼在學理上，國際金融體系便不容易有所謂國際金融中心的浮現。但無可否認，金融流動確實改變了金融局勢，流轉聚散於特定國家內的國際金融

⁸³Leyshon, Andrew and Thrift, Nigel, 1997, *Money Space: Geographies of Monetary Transformation*. London: Routledge, CH:2. Pp. 41-81.

中心，使得金融流動成為國際金融體系中建立金融中心的必要條件。然而，能見金融中心體現於國際，以及金融自由化的持續進行，有其國家制度性基礎的因素配合；但之中依舊需要國內政治過程才有可能實踐與進一步實現。

第二節 國際金融中心與政府角色

壹、金融自由化與國際金融中心

我們在市場中心論的適用性上，發現了國際金融體系轉向自由化有其制度性基礎的憑依。金融自由化不乏國內制度性因素的改變，轉向自由化抒緩經濟危機壓力。轉向自由化的進程中，原初國內金融的聯繫因跨國金融流動，而漸融國際金融體系。隨之金融流動擴張，國內金融中心的國際網絡。改變了一九七〇年代前的國際金融局勢，能見國際金融中心的體現。不過在經驗上無論是從國際層次或國內層次觀察，國際金融中心仍集中特定區域內，體現金融體系資源鞏固的傾向。當前金融情勢之於傳統的迥異，莫過於過去國內金融中心維繫組織之既有利益，效仿其他中心的金融功能，反而不常見國內市場間合作。反觀今日國際金融體系除了市場競爭之外，還強調各自努力的合作。因此，國際金融體系運作漸漸能見個別金融中心的浮現；同時金國際金融體系的競爭與合作關係也逐漸被抬升出來。

然而，對於金融中心本身如何在國際金融體系浮現、以及競爭與合作，因為研究的著眼處不同而存在差異的解釋角度。從既有研究文獻來看，就國際金融中心的服務範疇、跨國連結程度以及各別中心相對地位等標準；其金融中心形式與功能的差異，反映了南轅北轍的國際金融中心定義，因為研究者關注層面不同而

存在程度不一的差異。像是歐布萊恩(Richard O'Brien)、⁸⁴波帝厄斯(David Porteous)，⁸⁵皆認為地緣與城市角度來看，地理區位差異並不是金融中心成形的關鍵，排除國家與國際金融中心的構成關係。經濟學者達斐(Gunter Dufey)與吉迪(Ian Giddy)認為金融中心是以追求高效率為前提，仰賴專業分工與規模經濟促成成本開銷的節省，擁有金融交易與金融機構高度集中化的都會區域，配合著優越地理條件與便捷國際通信資訊網絡等條件進而“自然”演變成國際金融中心。⁸⁶

社會學者沙森則認為國際金融中心的構成，主要是國內外金融機構的集結，創新的金融服務迎合個別區域內政府與跨國企業所需的金融流動運作功能，而外資金融機構進駐該地，則有助於他們獲取當地的資訊，這將有利成本的降低，使得金融中心的所在城市扮演金融流動的視窗。⁸⁷因此，若國際金融中心之定義採狹義觀點，則國際金融中心不過是市場中金融機構的聚散現象；若採廣義角度則所有涉及金融中心之功能，或決定其角色定位都涵蓋在社會概念。

誠如經濟歷史學者金德柏格(Charles Kindleberger)認為之金融中心不僅調和儲蓄與投資的金融資本，且提供銀行與金融服務作為價值轉移與交易媒介的橋樑，而國際金融中心在專業化國際融貸、以及國家間支付上扮演服務的金融移轉角色，在金融機構與高度專業化的金融仲介的群聚形成了金融中心。換句話說，除

⁸⁴O'Brien, Richard, 1992, *Global Financial Integration: The End of Geography*. London: The Royal Institute of International Affairs, pp. 7-16.

⁸⁵Porteous, David, 1995, "The Geography of Finance: Spatial Dimensions of Intermediary Behavior," Aldershot: Avebury. Richard, A. J. and W. Dean, 2002, *Applied multivariate statistical analysis*. edition 5, Pearson Education, N.J. Pp.660-694.

⁸⁶Dufey, Gunter, and Giddy, Ian, 1994, *The International Money Market*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, pp.35-47.

⁸⁷同註 79，頁 59-62。

了市場因素之一的金融流動之外，就金融中心本身如何能在國際金融體系從事競爭與合作互動，多半涉及國家與社會之間的互動過程；⁸⁸其過程中政府與社會構成的策略性結果影響某些金融中心能見於國際上的體現、以及擁有極大金融資源的匯聚與關鍵性的樞紐地位。如北美紐約、歐洲倫敦、亞太東京、以及後來一九八〇年代新興起的香港與新加坡。若進一步按照何焯基（音譯）等學者引述羅伯茲(Richard Roberts)，以金融業務所涉之地緣範圍為標準，則可歸類成寰球金融中心(Global Financial Center)：涵蓋近乎五大洲與三大洋的服務範圍（例如英國倫敦、美國紐約）、區域金融中心(Regional financial center)：跨國界的區域性服務範圍（例如日本東京、香港、新加坡）、境外金融中心(Offshore financial center)：以外幣流通為主軸，罕見涉及國內金融體系的融資活動（例如英屬開曼群島、英屬維京群島）、國內金融中心(domestic financial center)：以國內為服務範圍的都會區（例如，中國上海）。⁸⁹

不難發現到金融中心服務範疇的不同，似乎與金融中心地位的相對等級產生了相關性。藉此相較佔世界百分之七十到八十左右貿易量的世界前五百到一千大跨國性企業，以及跨國性企業總部多半集中在世界的經貿重鎮，而突顯金融中心地位的相對等級與跨國企業總部多寡相互聯繫的關聯性。例如一九九〇年代末，世界股市交易量有百分之八十，集中在前二十大城市進行。若以交易量多寡為判準比較金融中心之地位，名列前茅的不乏美、英、日等國。就金融中心而言，似乎仍存在傾向集中於少數的經

⁸⁸Kindleberger, Charles, 1974, "The formation of financial centers: A study in comparative economic history." Princeton Studies in *International Finance*, No.36, Pp.72-78.

⁸⁹Ho, Yan-Ki, 1991, "Hong Kong as an International Financial Centre" In Robert Haney Scott, Richard Ho, Yan-Ki, and Wang, Kie Ann, Eds., *The Hong Kong Financial System*. New York: Oxford University Press. Pp. 381-405.

貿重鎮，多少反映了涉及國家內部制度性安排的結果。⁹⁰

貳、政府的角色與金融自由化

然而是什麼因素提供國際金融體系能見金融中心體現，而抬昇跨國競爭與合作的可能性。從歷史來看，一九七〇年後若干經濟大國陸續撤除金融管制，各自確立制度性的金融自由化基礎；一九八〇年代後金融流動加劇，體現國際金融體系轉向金融自由化的結果。而某些市場中心論者，認為自動自發的金融流動，讓國際市場相形密切的整合，國際貿易往來打通金融市場的藩籬，就此金融自由化應運而生，金融市場內貨幣、融資等市場區隔將化零為整而同一。但基本上市場中心論者認為，即便國際金融體系成員雖有著各自不同的目的，但是整個市場對金融領域的所在位置皆引起均等的作用，而市場並不被這些各別的目的所左右。換句話說，市場中心論認為金融市場與金融中心並沒有分際的存在，若勉強要說明能見金融中心體現的結果，倒不如說是理性的人們集體行動的邏輯所造成的結果，並非完全出自於人們刻意設計與安排的結果。

對此經濟歷史學者金德柏格在一九七四年的著作“*The Formation of Financial Center*”（金融中心的構成）曾提及常見當時經濟學者們比較關懷貿易與生產所涉及之都市性與區域性的地緣經濟研究，但對相關金融面向的問題探討反而寥寥可數。就金德柏格的觀點來看，當時國際金融整合的日漸興盛是有目共睹的，但在涉及金融中心的研究文獻中強調市場中心論的經濟學者，除了出自比較利益原則（*principle of comparative advantage*）等理論性的經濟研究，在金融中心應用研究的部份多半仍是針對政

⁹⁰同註 60，頁 7。

府政策與企業管理來處理，而直呼這一經濟研究的怪現象仍未見改善；指涉金融中心研究並非僅就市場變項能解釋得來。換句話說，在實務與經驗上金融市場與國際金融中心之分野，並未及一些市場中心論者所言之甚無差別。

另外，馬克斯學派觀點的社會學者沙森也不同意市場中心論認為國際金融中心是自然而然形成的結果。以沙森為代表之一的社會學者認為經濟網絡樞紐的成因，主要涉及了城市社會生活的運作型態。強調了一九七〇年後資訊科技化、經濟自由化的社會趨勢豐富了經濟運作方式，經濟型態產生多元的轉變，也提供了國際金融體系一個不受國際規範約束的契機，有利國內少數經貿重鎮推上國際場域。雖然資訊科技化、經濟自由化有利於生產據點分散化與拓展。但對於一些金融、法律、會計等服務業等要求資訊精確判斷的行業，反而地理影響不甚重要而集中在少數城市中運作，因為這有利於金融中心集中調度與控管國際金融活動的功能。隨著這股社會趨勢蔓延，到了一九八〇年代中期紐約、倫敦、東京的國際金融中心興起成為經濟網絡樞紐。

沙森對國際金融中心的分析，加入國內與國際金融互動的社會化連結、以及比較個別城市間與城市內部階級對立所產生的問題。體現了國際經貿重鎮內多元性利益團體互動的社會階級關係，以及彼此間競逐國際金融中心地位的社會過程；其結果反映了涉及金融相關的既得利益之團體傾向將金融資源集散特定的策略地點，但集散地多半仍以國家領土作為根據。在研究分析上，一方面彌補市場中心論缺乏明確行為者與行為者互動關係的意向；一方面指出國家在反映利益團體的社會互動關係上，則扮演了關鍵性的角色。

不過沙森指的國家功能，強調的是「服務」資本運作的保護，即政府反映社會階級鬥爭所產生的結果，以強制執行與提供財產保護，長期「服務」集散的資本與資本家們。因而就沙森的觀點看金融自由化，國家鬆綁金融管制的社會趨勢並不如市場中心論指稱國家的消退。她認為階級中利益團體代表的資本家，反而更需要國家作為一種場域(arena)向國內外的私人部門進行協商，共同達成適用各別國內環境的協議。利益團體一方面透過國家將國際締約落實為國內施政措施，突顯國家保障私人企業的法制功能，加上一方面透過國家壟斷性武力執行的統治性基礎，致力於財產權的捍衛。⁹¹另外，國家作為「場域」的觀點，在某種程度上謀合了一些支持市場中心論的多元學派、結構功能學派，不過一者強調利益團體的階級鬥爭，一者強調利益團體的和平競爭。

沙森認為在社會關係中貿易往來與金融流動的頻繁，並未因為市場力量崛起使得國家消退；反而在社會的運作過程裡，利益團體越是強調個別領域的捍衛，越是反映代表政府公權力(public power)的彰顯。不過這也透露私人(經濟)與公共(國家)領域的周界，已不像過去那般壁壘分明，而是公私彼此相互滲透且不斷以公權力重新定位彼此關係。換句話說，利益團體的互動與國家功能之間愈趨緊密不可分，而市場與國家的關係顯然也未必是二分而對立。

可惜的是，沙森強調社會運作過程，把國家視為社會依變項，顧及了目前社會無法取代國家提供的結構功能，卻忽略了政府在經濟結果中策略性政策與資源分配的運作過程，對國際金融中心的影響。換言之，若站在城市社會的角度出發，將可能把國家任

⁹¹Sassen, Saskia, 1996, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York & London: Columbia University Press. Pp.32-35.

何的政治經濟產出結果，視為旨在維護支配階級的鐵板一塊，而化約一國政治過程中的權力菁英造成各種互動結果的可能性。也就無法回應一九八〇年代後，東亞區域如何與為何是在國家統籌規劃之下，以連續的國家公權力迥然於個別行為者的意願，浮現新興金融市場於國際，體現程度不同的國家權力運作與經濟活動結果；例如日本、台灣、南韓等例子。

參、國際金融中心與政府的策略

對於國家公權力的運作與經濟活動結果的構成關係，一九七三年“*The World in Depression, 1929-1939*”（蕭條中的世界：一九二九年到一九三九年）一書，金德柏格主張一個穩定的世界經濟體系，通常需要一個位居領導地位的國家有意願與有能力出面針對等待拋售商品提供銷售所在、對潛在借貸者保持資金流動、如遇金融危機能擔負起最後借貸者，能持穩國際匯率波動、協調各國總體經濟政策的導向等，提供各種形式的國際公共財。而前述《金融中心的構成》之著作便是延續霸權穩定的立論基礎。但就國際金融中心而言，則是提供一個將經濟結構演變結果與國際權力結合起來的觀點，也就是把政治因素導入經濟結構中探討，進而提供一個動態性觀點。易言之，該理論主張一個由強國領銜的政治結構是維繫國際經濟穩定的關鍵條件；持穩世界經濟體系運作的保證，猶如出面提供公共財而善盡職責的霸權國家。

就理論而言，霸權國家之所以在國際金融環境發揮作用，多半涉及公共財(public goods)的提供。其中關於國際金融中心的浮現，猶如金德柏格說明十九世紀末葉到二戰前，國力強盛的英國讓他們金融的運作活動，隨著足跡所到之處落地生根，順著各地金融市場的發展，漸漸英國倫敦扮演國際金融中心，從事結算與

匯兌的業務，以及做為主要資本輸出國的角色；二戰之後，美國成為國際政治經濟上馬首是瞻的強國之一，而紐約華爾街開始扮演起國際通貨樞紐角色。⁹²

所以典型的霸權理論認為近代金融市場基礎是當時英國引領之下建立。雖然市場基礎建置需要付出相當成本，例如英荷戰爭與涉及歐陸戰役，一方面卻有利英國汲取各方資源、以及鞏固與拓展疆域；一方面又如一六四九年英國為籌措軍費，英國批准當地富商籌組英格蘭銀行奠定近代金融運作的範本。⁹³然而，事實上除了武力制裁，還能以政策影響對方國內誘因，且過意識型態轉化對方對自身利益的認知，促使其利益改變順應霸權國意圖。

不過用公共財概念解釋霸權存在是國際金融體系的必要是否合理與恰當，學者們有著不一的看法。既然國際間金融與經貿的合作，多半需要經由國家彼此磋商與協定來達成。例如，經合開發組織、世界貿易組織。自然對非協定國而言，協約國排除了他們直接受惠協議內容的好處。所以，霸權指涉公共財，在學理上應該是指提供稀有財貨後所產生的外部性效果(externalities)。例如，佈雷頓森林體系祇對成員國給予優惠，但金融穩定所帶來持續貿易，也相對替他國帶來好的經濟景氣。不過當金融危機時也可能會影響他國經濟，造成彼此利益關係的緊繃。因此，克雷納斯(Stephen Krasner)認為雖然霸權國採取貿易來獲利方式不盡然帶給大家好處因為這得是情況的條件而定。

此外，以公共財套用的假設，衍生了霸權國家必須出面處理搭便車(free-riding)的問題。因為不免出現某些國家只想享受好處

⁹²同註 79，頁 59-62。

⁹³顧秀林、陳建明譯，William Engdahl 著，2009，《金融海嘯：一場新鴉片戰爭》。北京：知識產權出版社，頁 1-12。

不想付出心力，所以霸權國家會要求他們共同承擔或分攤成本。但是，把公共財與搭便車問題一概來看，就邏輯而言，這常無法讓人捉摸與理解，因為座落樞紐金融中心的霸權國何時，會善意與人分享涉及金融好處，例如金融資訊交換；而何時又會迫使他國金融政策的配合。霸權穩定論的適用性受到了質疑。而金德柏格所謂穩定國際金融體系的霸權國美國，在墨西哥金融危機中也並未負起成功扮演國際金融最後的借貸者。

雖然，霸權穩定論屢遭批評與質疑，但事實上，就金融層面而言，自佈雷頓森林體系崩潰起，美國經歷一系列危機，失去單向主導國際關鍵通貨的地位，漸漸成為最大舉債國，國力相形式微卻未讓英鎊與日圓取而代之。反倒美元依舊深獲國際投資者信賴與支持，而保持住國際金融中心的樞紐地位；式微結果也尚未促使接續後佈雷頓森林體的國際金融體系順利出現，以及未來領導者的出現與否也還在觀望。而一九八〇年代的國際局勢遽變，有著既存之經合組織成員國金融勢力，又加上新興民主國家的金融勢力。但美國政府在金融體系中面對國際支出、匯兌等金融問題，其習慣、規則與組織安排之決策動向。

國家角色式微後，國家中心論者除了霸權穩定論解釋，還有其他關於領導角色的看法相繼出現。透過以國家之下的前提，聚焦國際合作與否之結果中各別政府領導層級的互動關係。基歐漢(Robert Keohane)表示著即便是彼此選擇合作並不同於沒有衝突。而國家條件越類似，彼此合作的可能性就越高。但不同霸權理論之處在於沒有國家願意獨自負擔公共財支出。若國家不得不協商時，協商次數若越多那麼造成衝突的機會也越大。換句話說，國家得面對各自難處，而協商國越多顧及的層面也就越多，自然調和政策協同的過程衝突可能就越多。因此為尋求交易成本降

低，反而以集體領導方式可行性最高。

但怎麼挑選集體領導的參與國產生也會發生政治僵局。若三個位居主導地位國任意兩個就能提供公共財。那麼將可能無法持續產生公共財，因為每個國家不免出現搭便車的念頭。所以霸權式微的情況，若某些國家仍樂意提供公共財，不斷留意自身的領導地位。最可能發生的情況是國力相對優勢的霸權國，採取強制手段從可行的人選挑出一國，同時迫使其他國相呼應。另外，強制手段的成本若很高，那麼霸權國必須衡量強制手段的可行性與持續性；同時加上霸權國未必能主導一切。因此，就集體領導而言，在經驗上可行性比較高的情況，一則是至少兩國以上共同提供公共財因為對他們有好處；再則是領導地位間產生衝突，最後透過強制力介入克服衝突問題。⁹⁴

就國際金融中心的體現，從抬昇跨國競爭與合作可能性的角度來看。領導地位能否奏效與經常扮演舉足輕重的角色，則有關領導地位者處理合作與競爭的互動樣態。其常見的互動樣態分別為；擁有分配或調度資源（資本、技術、能源、軍事、經濟）的能耐，繼而塑立政治秩序的國家出面，如霸權國家、世界領袖國家。再則是透過各國所承認的規則或慣例，以及所建立的指導原則，即國家互動關係的指南，強調規則上國家自我的節制或彼此的調適以達成共同的目標。另外是以合作爭取極大化利益為首要目的，並對此往往採取主動態勢進行行動與提議，而以國內政要（總統、首相、內閣總理、外交首長）作為主要的行為者，影響競爭與合作結果的可能性。

誠如楊格(Oran Young)認為政治領導者常扮演關鍵角色，若

⁹⁴同註 44，頁 43-49。

沒有領導者出面斡旋其中國際制度成形與運作將變得不容易。換句話說，從分析領導地位的角度來看，國家、制度與政治行為者皆無可或缺。不過對金融中心體現而抬昇跨國競爭與合作可能性的因素來說，一個比較合理的解釋是制度的構成；即強調行為者與制度持穩動態之競爭與合作關係的可能性，是需要政治過程的互動，讓聚合個別行為者策略結果，能見金融中心的體現。

第三節 東亞的金融自由化與國際金融中心

壹、金融自由化的轉向與東亞的金融中心

自國際金融體系轉向自由化，多數 OECD 成員國的國家功能雖然明顯不如以往活躍在國際金融領域；同樣的，卻也不多見市場力量清除經濟障礙；例如金融危機，似乎市場力量並未取代國家的功能。所以這類國家與市場的問題，即學理上國家與市場誰主導誰的爭論，皆有不一而足之處；反而得視國家—社會關係的條件與互動的結果，透過政治制度建立的過程，鑑定政府與市場在制度連結程度的異同，理解彼此互動結果體現之“共構關係”的狀態(Status)。這說明了一九七〇年代後，一個國際金融自由化的轉向之下，為何一些新興獨立國家不願在政治結構組織與政策制定亦步亦趨複製英美式金融自由化，走向不盡相同的理路。

誠如克雷納斯(Stephen Krasner)說道；一九六〇年代美國霸權地位的式微、開明的政策已不再能克服社會病痛，而過去處理經濟難題的老法子已不再見效、第三世界國家將不如法炮製英美經驗，作為萬事之起頭的制度設置也仍在努力當中。因此，對研究而言，理應不拘泥於制度上的限制所構成的行為，不妨注意限制本身。即留意國家與市場“共構關係”中制度本身的限制為何

既是行為者的阻力，卻也是助力。例如，七〇年代起始一系列的金融危機與金融自由化風潮中，位居樞紐地位之金融中心，向無數企業與國家提供複雜金融服務；但基本上這些金融服務要能夠在各地落實，仍不乏政府們與金融制度調整的配合。

莫蘭(Michael Moran)則進一步指出金融服務商品的動態生產結果，有其必要透過政府調整的角度解釋。⁹⁵因而，國際金融中心體現不僅止金融流動因素所構成，其國際金融中心運作有著國家制度性的基礎。金融自由化趨勢也需要政府設立複雜的法令規章改變金融制度與市場規範，回應金融活動程度上的滿足，賦予金融自由化一個合法性地位。

好比一九八〇年代一些新興獨立國家在其特定時空背景，並不能解決許多由不得已的切身難題，像是如何兼顧經濟發展效率性與金融自由化的合法性。克雷納斯指出事實上某些國家為了邊際效益，而施行政經結構的調整或改變，但很可能因此而限制住國家發展上的未來性。換句話說，一旦選擇看似有利於解決眼前難題的途徑，其他可能更合宜的解決途徑則會被捨棄。因此，在學理上我們應放眼於政治制度。因為政治制度本身的構成，反映了政治行為者們權力與利益的基本決定因素。在程度上也呼應了一九八〇與九〇年代東亞的金融自由化雖有著類似的政治過程，例如浮現以自由貿易號召的跨國經濟聯盟。卻也體現英美日與東亞的金融中心有著不盡相同的發展脈絡。

所以相較英美日三地與香港、新加坡等金融自由化轉向下的金融中心。在一九八〇年代，倫敦因為首相柴契爾夫人推動金融

⁹⁵Moran, Michael, 1991, *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK and Japan*. London: Macmillan. pp.7-16.

大變革(The Big Bang)加速解除金融管制開放證券市場、廢除交易所固定傭金制度、引入跨國金融與投資的機構、發展現代資訊通訊基礎建設。金融大變革實施後，使得倫敦成為歐陸與世界金融市場的中繼點；在二〇一〇年已有約六百間跨國金融機構進駐，而近年約七千億美元佔世界約百分之三十六的外匯日交易量，表現依舊穩居世界之冠，⁹⁶延續老牌金融中心的地位。

同時期美國金融業則是倍感自一九七〇年代歐陸金融興盛與日本經濟擴張之競爭壓力，以及儲貸機構倒閉危機，在雷根政府不樂見赤字增加的堅持下，金融業遊說國會力推存款類金融機構解除管制和貨幣控制法(Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act)通過，准許儲貸機構提供浮動利率房貸，後者則成為儲貸機構募集資金的利多訊息；加上加恩聖傑曼存款機構法(Garn St.Germain Act)，儲貸機構許多傳統的證券組合限制也被取消，美國金融業開始以資產與債務為基礎，活躍於國內外金融市場，其金融中心便以金融工具的創新應用著稱。

日本的金融體系則是從重工業化、二戰時期作為積極的信用借貸者，以至於主動作為配合國家進口替代、出口導向甚而是海外投資等政策的幕後動力，導引金融進入高利潤的產業，並仰賴國家同一利率，從龐大儲蓄獲取銀行收益，同時奉行國家導向的外匯政策。即便到了八〇年代在美國壓力下開放了利率市場，但銀行仍不可買賣仲介股票，證券業也不得涉入儲金業務。⁹⁷在一九八七年日圓走強逼近美元之下，東京國際金融中心地位獲得肯定，東京成為津潤國際金融流動進退的基地。不過直至日本泡沫經濟發酵與東亞金融風暴的重創後，因為亞洲鉅量美元的流入而

⁹⁶朱小明，2010，〈全球外匯交易三年增百分之二十〉。《經濟日報》，版2。

⁹⁷蔡增家，2001，〈金融管制與革新：日本與美國銀行自由化的政治分析〉。劉孔中，施俊吉主編，《管制與革新》，台北：中央研究院中山人文社科所專書，頁283-327。

漸融於其他亞洲金融市場。

同樣倚重亞洲美元市場之金融與貿易部門的香港與新加坡金融中心，則是在七〇年代一方面拜歐美發軔金融自由化的轉向，隨之部分四處遊竄的美元相中亞洲市場。一方面，一九七二年時香港當局選擇廢除外匯管制，⁹⁸成為英國倫敦亞洲唯一境外金融市場與據點；新加坡則下令逐日解禁國際金融業務限制，並在一九七八年解除主要的外匯管制，同為厚實爭取東亞國際金融中心的灘頭堡：境外金融中心之基礎。一方面八〇、九〇年代歐美的鬆綁金融管制，香港、新加坡早先其他東亞新興市場，提供熱錢在東亞地區成熟的保密、低稅賦的據點，來發展國際金融中心。

貳、金融自由化轉向與台灣金融制度

反觀八〇年代起我國政府為了因應我國國際關係丕變，不斷尋求對外關係的聯繫，策略之一便是加入各種不同的國際性經濟組織，但不同的國際性經濟組織，相同的目標則是指向開放市場與自由化。特別是積極參與跨國的區域性經濟組織，例如亞太經合會、世界貿易組織。策略的尋求與我經濟合作機會、以及爭取國際社會認可。雖然九〇年代後區域性經濟組織之形成，帶來準完全整合的金融資本市場，一方面加深了世界個別經濟體彼此的經濟互動；一方面卻也成為區域性經濟組織成員國彼此競合，尋求緩衝世界市場競爭波動的互動。而兩大區域性經濟組織的規範要求，構成了我國政府推動金融中心等策略性政策的國際壓力。

二戰後有許多國家結合地緣關係，成立跨國的區域性經濟組織。耳熟能詳的如源自關稅暨貿易總協定烏拉圭談判回合的世界

⁹⁸同註 89，頁 386。

貿易組織、歐洲聯盟、北美自由貿易協定、亞太經合會等。不過，這樣的跨國經濟合作，並不能單純解讀為國家面對市場競爭趨勢下的挫敗；反而是作為經濟組織中扮演推手角色的政府，策略性的尋求經濟合作帶來持穩的經濟互動，抒緩世界市場競爭震盪帶來的壓力。所以全球性或區域性的結盟型態，依舊不乏政治互動的角力；例如一九九二年歐盟成形以來，使得美國政府倍感壓力，開始聯繫與美國有地緣戰略關係的國家，積極策動北美自由貿易協定、亞太經合會的形成。因此，各國政府即便是面對不同來源的國際壓力，基本上仍扮演持穩經濟秩序，提供國內外市場運作安全的關鍵角色。

無可否認區域性經濟的發展，常見已開發的經濟強國出面號召，確實為東亞經濟帶來某些可觀的經濟利益。不過由於歐美等已開發經濟體的成長，相形東亞一些新興經濟體的持續成長，仍舊呈現持續低迷的狀態。就東亞新興經濟體高度成長的持續性來說，則不能忽視區域內密切經濟交流的信賴、以及對貿易組織的協調，之中東道國政府提供可信的商事法律與法律執行，弭平彼此的商業糾紛的間接貢獻。例如，過去七〇、八〇年代對東亞投資的日資企業由於日圓升值回國採購的意願低落轉向就地採購零件，而促進絡繹不絕的當地交易，卻意外造成境內採購市場的興起。⁹⁹加上已開發的經濟強國與新興工業國間日趨嚴重的貿易衝突與美國三〇一條款的伺候，跨國企業在趨吉避兇的思考下，加深對區域性經濟的興盛與重要性。

然而加入不同的區域性經濟組織，因為組織的性質與要求條件不同，所以有著不同的影響產生。而影響台灣經濟的經濟組織之中，對我國金融影響較深遠的組織，便是源自一九四八年關稅

⁹⁹周曉鐘譯，Lester Thurow 著，1998，《資本主義的未來》。北京：中國社會科學出版社，頁 112-136。

暨貿易總協定基礎，而衍生出的世界貿易組織。關稅暨貿易總協定起初目的是在排除經濟貿易障礙。因此也敦促金融的服務業貿易之自由化的推展，而締約國由草創時期的二十三個，拓展到今日的一百五十七個。我國是在一九九〇年以台澎金馬的名義申請加入關稅暨貿易總協定，直至一九九二年才我國接受申請的受理，當時我國僅算是跨過關稅暨貿易總協定的門檻，真正的入會許可仍必須經歷雙邊諮商談判與多邊審查。而世界貿易組織中服務貿易協定(GATS)條文的金融業附則、部長級決定既宣言中金融業承諾瞭解書，可算是影響金融業甚鉅的條文。

雖然，在關稅暨貿易總協定條文僅提供規範性的架構，在架構下會同二十六國進行雙邊諮商談判，但如何與美國過招達成協議則成為入會關鍵所在。由於在美國要求與施壓之下，美國居中扮演了馬首是瞻的角色十分鮮明。例如，關稅暨貿易總協定的烏拉圭談判回合，不僅成功將非傳統貿易的農業、服務業、智慧財產權和國際投資達成談判議程，還將焦點轉向美國具備競爭力之金融服務、海運、電信等產業的規範制定。

當一九九四年公佈烏拉圭談判回合我國承諾內容，針對金融業的部份；放寬外資銀行申設分行的限制、放寬外人來台申設辦事處與分行的標準、取消外銀吸收新台幣倍數的限制、開放外人設立票券金融公司、開放非美籍之外的保險公司進入等。若就八〇年代起美國運用貿易談判的壓力與特殊三〇一法案，迫使我國政府鬆綁金融與台幣升值；而九〇年代則是轉為世界貿易組織的雙邊談判，要求我國承諾開放金融市場來進行觀察。¹⁰⁰不難發現八〇、九〇年代美國政府開啟亞太市場策略，我國政府不免意識

¹⁰⁰柳嘉峰，1997，〈台灣加入世界貿易組織之政治經濟分析 1988-1996〉。碩士論文，台大政治研究所，頁 73-96。

到國內外一定的壓力。

七〇年代起有不少東亞地區高經濟成長體與的政府，面對國際金融自由化的轉向，不乏發覺來自國內外環境的壓力。八〇、九〇年代這些政府對內嘗試以結構轉型之方式，企圖增強國家競爭力提高經濟成長，先後在不同的時機點，提出產業經濟結構轉型的計畫。無獨有偶的台灣置身於東亞競爭的環境中，同樣的作為新興市場之一，同樣面對自由化的挑戰，同樣提出相似的金融自由化與國際化取向的政策因應。面對國際金融自由化轉向壓力與危機的挑戰，我國政府除了有條件的鬆綁金融制度，更運用企圖策略性的在香港九七前夕，提出建立國際金融中心的計畫。

但就我國金融的結構條件而言，主要以銀行作為金融動力的主體，承襲自日據商業銀行執行運作的歷史遺緒加上我國中央銀行統籌決策的模式。因此，並不像 OECD 成員國新加坡、南韓，或是香港以外商深厚資本市場作為金融動力，也不像泰國、馬來西亞有超額外債需要國際組織援助。而是在中央銀行的貨幣政策與政府財政政策配合指揮下，首要重視通貨膨脹的控管，進一步尋求累積銀行儲蓄率與高外匯存底的經濟實力。另外，自九〇年代起我國本土金融因為競爭激烈逐漸有向外投資傾向，一九九四到一九九八年間，我國對外投資行業比中，金融保險業連續五年領先其他行業，甚至在一九九六年逼近百分之五十的比例領先其他行業，投資區域多數為東南亞與中美洲。¹⁰¹則反映當時我國資金的流通，仍是側重以銀行體系為主要管道。

若相較香港與新加坡，我國則是在一九八七年才較為鬆綁資

¹⁰¹許嘉棟，1999，〈開放資本自由移動之影響與因應〉，《中央銀行季刊》，第 21 卷，第 4 期，頁 23-36。

金流出和流入管制，以及一九八九年放寬國內對國外（外僑）的私人金融交易。同樣基於前述政府控管因素，因此鬆綁金融管制的起步得較晚而略顯封閉。不過，在投資工具不成熟與封閉外資之條件下，我國官方在經濟發展過程著重商業銀行作為政策執行與配合途徑的影響，以及政府出口導向的策略性產業政策的影響，所以在九〇年代到二〇〇六年，除了一些本土的跨國企業集團之外，仍常見我國產業體系環伺商業銀行作為主幹，並非以國際金融擴張後，新型態的金融信託投資公司為主。換句話說，對於國際壓力我們完成了制度性的金融自由化，但並不是蕭規曹隨。二〇〇〇年到二〇〇六年期間，我國政府試圖再以金融制度的轉向，一方面帶動經濟轉型提高經濟收益，一方面響應對國際貿易組織的允諾；不過並沒有因此讓我國金融中心順遂接軌國際金融環境，同時也未針對來自跨國金融企業的市場因素衝擊而有所改善。九〇年代到二〇〇六年的程度不一的制度轉折，則說明政府在經濟成果的構成中扮演了關鍵的角色。

對於國際金融自由化的轉向，無論是市場中心論指涉金融資本移動的金融擴張，或是國家中心論指稱清除經濟障礙之提供公共財。皆需要國內政府以金融的制度與策略作為轉軸，因應自由化轉向來自各方行為者的壓力。同樣的台灣加入國際貿易組織並不能全以市場力量的侵襲來看待。因為，政府之中的政治領導者們，面對動態金融局勢有其不同的策略性選擇，需要在政治過程進行互動來改變，處理來自各方力量的自由化壓力。同樣的，台灣欲建立金融中心的同時，也需要策略性的政策選擇，在政治過程轉軸既存制度作為調整。所以接下來本文將主軸拉回二〇〇二年金融改革之前，我國既存的金融制度的探討，方便我們分析既存金融制度的運作如何影響，以及後來金融政策的發展。

第三章 我國金融制度的變遷之原因與 涵義

第一節 台灣九〇年代既存的金融制度

前一章節已提及八〇年代後，由英美政府率先在制度與政策施行撤除金融管制、倡導金融自由化。頓時，世界性的金融資本穩定且持續從四面八方蜂擁而起、前僕後繼的輾轉於各大城市。在日本政府國家取向的產業政策涵養壯大國內資本，日本銀行趁勢在東亞區域的金融脈絡崛起；而香港與新加坡則欲先爭取東亞區域的美元市場，顯著對撤銷利率與匯率的管制。而同樣在八〇年代的台灣面對自由化轉向的國際壓力、國內各方對自由化的激辯、甚而是九〇年代提出的國際金融中心朝向自由化，皆需要制度面的政治變革作為轉轍。因此，我們有必要理解八〇年代既存的金融制度，是如何而來與如何運作。

另外，本章節的行文結構接下來，將不側重歷史敘事的方式為主軸，詳細描述歷次金融變遷的來龍去脈，或是探討特定議題為宗旨，作深入研究。而是以將路徑依循、關鍵時刻、觀念論述、權力菁英之競合等概念串鏈歷次影響國際金融中心的關鍵性金融制度遷動之中，並以前述概念來討論金融制度轉向的過程。是故在行文上，難免會對某些非本文要討論的制度略而不提，或是對單一議題作深入的研究。

同時，由於承襲歷史制度論加上權力菁英的研究途徑，在處理制度為何遷動上能顧及既成歷史經驗所形塑之遠因，與因為權

力菁英間面對利益看法之協調而促成制度遷動之近因。前者往往因路徑依循之故，使得制度遷動的程度近乎往常；不過後者涉及權力的互動、競合伴隨著有關利益的協調、抵換，是故制度遷動程度有時會出現意外的轉變。而之中觀念扮演了關鍵的核心概念，由於觀念的浮現並非一蹴可成，但權力菁英可以透過策動議題的走向，甚至是設定議程、挑選議題，來導引大眾社會價值基礎的判斷。所以在歷史經驗、權力菁英、觀念三者交互作用下，使得關鍵時刻產生作用，開啟金融制度轉向的遷動。

壹、台灣金融制度的歷史遺緒

就歷史制度論架構的路徑依循來看，制度與政策的先來後到會影響運作與執行效果，在歷史經驗與制度的關照下回溯與分析制度，那麼台灣九〇年代前，既存的金融制度形式為何？之中又存在那些變化？政府在金融相關政策上扮演何種角色？針對這個問題本文將嘗試指出，九〇年代以前國民黨政府大抵上堅守抑制私人產業及金融資本之獨大與壟斷為原則，匯集金融之權力於政府的中央銀行所督飭；一方面有利於推展經濟面的策略產業，一方面則有益於持穩社會面的政治結構基礎。

在五〇年代到八〇年代期間，掌握政治權力之配置與運作的國民黨，除了賦予國營銀行作為資金通融的樞紐，供應給中央欲推展輔導的策略性產業，同時也讓地方享有社團性質的金融經營權（例如，農會信用部、信用合作社）藉此連結與觀察農民生計互動的狀態；即韋德(Robert Wade)稱之管理市場(Governing the Market)特徵的歷史模型，即黨政一元領導。¹⁰²在此國民黨時期政

¹⁰²Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. N.J.: Princeton University Press, p.26.

府對金融結構抱持的觀念首要是持穩物價水準，以官督的「輔助工具」樣貌呈現於策略性產業政策所需的資金；在九〇年代提出亞太營運中心計畫，金融體系變革具備為「經濟發展目的」的新興產業面向，即今日的金融服務業。

若藉與我國同為發展型國家的韓國相較其金融制度。韓國樸正熙政府時期的財閥策略，帶來亟欲變革經濟結構就需要大企業帶動工業化，大企業要有政府統協與監督的特色；¹⁰³大力推動金融機構國有化，政府集中化接管與配置國內資金，並向外資替指定企業信貸進行國家擔保，¹⁰⁴形成國家負責資金調度、由受培植的指定企業負責生產介入市場，企業形成財閥成為發展經濟的動力。換句話說，同樣擁有農會信用部、信用合作社制度的韓國，在金融資源集中化措施下隸屬財團法人受政府統籌指揮；不同於國民黨政府對產業策略，以均衡金融資源的作法，保留農會信用部、信用合作社的社團法人地位，均衡銀行、農會信用部、信用合作社的金融地位與金融資源享用，反映我國經濟發展特色。

我國農會信用部、信用合作社得以存在的因素之一，不乏是因為國民黨政府光復台灣之後，選擇延續人民的金融制度與習慣，而在我國金融制度基礎存續了日據時代的歷史遺緒因素。好比香港、新加坡金融制度受到英國自由經濟體的邏輯所影響；台灣、韓國則是受到日本殖民的軍事化因素，紮根下公有經濟特色的金融制度。其亞洲四小龍的金融制度基礎，因為殖民宗主國商業習慣與利益看法的不同，而存在不同金融制度安排與設計的邏輯，再經由不同時時期的時空條件與權力菁英互動的結果，金融制度輾轉變遷反映了現今人們眼下的容貌。

¹⁰³陳琦偉等譯，朴正熙著，1988，《我們國家的道路：社會復興的思想》。北京：華夏，頁176-180。

¹⁰⁴Amsden, Alice, 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press. pp.72-76.

日據初期台灣金融制度的輪廓，不乏反映當時對外開港貿易與商業交易規則，而出現依附在買辦(local agent)規則，所衍生的融資策略。由於台灣砂糖與茶葉質精量純，吸引西方商人的青睞，自開港貿易後，西方貿易商多半以買辦制度收購糖茶。因為買辦制度，在貿易商與盤商之間逐漸有專營砂糖的洋行、以及專營茶葉的媽振館（直譯自 merchant 之意），是為主業經銷與副業融通的商館。¹⁰⁵不過與現代銀行不同的是，洋行與媽振館的融通業務，是為了向盤商與農民取得茶、糖的優先購買權，以茶、糖契約為融通資金，一方面可以確保貨源供應，一方面可以向融資人就地殺價與賺取利息。但洋行與媽振館並非以融資作為主要的生計來源，其生計仍是以出口買賣為主。不過對盤商與農民而言，當時長期掌控台灣大宗經濟作物動向與價格的洋行與媽振館；也同時享有當時融資仲介者的身分。在一八九五年日本取得台灣後，即成為日據初期的經濟與金融制度的難題之一。

日本政府開始著手律立法令重整商業活動，一方面梳理紊亂的貨幣制度，一方面則方便從洋行爭取主導台灣金融的權力。不過，洋行因帳務上收放款與匯兌的長期合作關係，緊密與盤商與農民相作根深蒂固的連結，在默契上成為當時最高的金融機構；在加上台灣當地的交易習慣一時無法轉變，以及統一全島治安推展並不順遂。讓日本政府初起的貨幣與金融的改革並無法隨心所至。因而，日本政府企圖慢慢藉由中央銀行制度的引進與建立，搭配公債制度的配套，同時擔保對金融制度的信用。

一八九七年日本公佈「台灣銀行法」決定在台灣設立殖民地銀行，成為日本在台灣中央銀行，制定與發行以台灣銀行為中

¹⁰⁵周憲文譯，東嘉生著，2002，《台灣經濟史概說》。台北：海峽學術出版社，頁93-102。

心的貨幣與金融制度。台灣銀行的設立旨在為商業與公共建設通融資金，進而將營業範疇跨及到南洋，成為南洋國家的商業貿易機關，繼起協調金融的功用。便如塗照彥指出，日本對台灣金融的整頓，策略的以統一貨幣之使用與金融制度之建立，將台灣複雜的金融習慣與日本銀行的標準作業流程相做連結。一方面不僅將台灣經濟力量轉為日本經濟圈的組成成分，更直接增加洋行買辦制度生存的壓力。¹⁰⁶

另一方面日本政府在一八九九年設立「台灣事業公債法」使得在台銀行可以承攬在台融資業務，作為總督府的財庫，且陸續透過核可台灣士紳與日資共組私人銀行的配套措施（例如，今彰化、華南、第一等銀行），熱絡台灣當地與台灣銀行的金融互動。因此，台灣的銀行匯集了政府權力與商業利益於一身，金融機構與權力利益的角力因金融制度變得難以分割，使得價格不是由市場決定，也不是毫無權力涉入，常得端詳政治與經濟菁英間運作與談判的結果，讓日據時期台灣的銀行體系充滿了政治、財政、經濟發展的色彩。

不過，憑藉「台灣銀行法」與「台灣事業公債法」，以當時台灣銀行籌措財源能力與財力，來面對洋行與糖茶產銷體系的長期結合，以及擴大掌握糖業融資主導權的企圖，似乎日本總督府意識到這樣是不夠的。所以一九〇五到一九一三年年間，又將金融制度滲入到產業領域，並編制與鼓勵產業領域組織產業單位。對產業領域的策略方面，以「原料採購區域制」限定產業融資僅能按公告價格與指定範圍收購甘蔗，以便台灣銀行以區域為單位推估甘蔗當季產量，訂定給予各地製糖融資貸款的額度標準，首要確保台灣銀行融資貸款的回收，次要是以透明的定價吸引蔗農

¹⁰⁶塗照彥，1999，《日本帝國主義下的台灣》。台北：人間出版社，頁41-50。

樂意出售甘蔗給會社，¹⁰⁷而不排斥持有台灣銀行發行的貨幣。並為了能再強化台灣銀行與製糖融資的連結，總督府同意製糖融資應繳納的砂糖消費稅，可運用台灣銀行定期存摺作為稅賦延期繳納的擔保，帶給融資的是調度的空間。最後在一九一〇年「台灣製糖及纖維工場的胎權規則」，製糖融資根據此項規定，可將工場內的一切動產和不動產全數列為入財團財產以作為胎權的目的物品，從而向各地銀行申請獲得融資。

對農、商業領域的組織策略方面。一九〇八年，日本總督府頒佈「台灣農會規則與施行細則」，首先針對茶、糖等盛產高經濟作物的墾植地區，鼓勵當地農民領袖參與農會運作，企圖他們繼起帶頭作用，而將農民墾植的互助組織編製成農會，同時賦予農會其相當於現今的社團法人地位，並由總督府提供農會補助發展農林漁事業發展，而對其他墾植地區的互助組織的組成則保持放任的態度。一九一三年台灣總督府另行發佈「台灣產業組合規則」，在台灣銀行與各地民營銀行的金融基礎上，另外納進台灣商人與農民自行組成產業信用組織，從事經銷合作與信用組合（今合作信用社與農會信用部），便於有系統的廣納民間組織的金融動力推展產業，且擴大了台灣銀行貨幣於融資間的通行。

日本政府大抵取得台灣金融制度性基礎的優勢地位。日本政府透過台灣銀行的設立與發行流通貨幣，以便著力於滲入買辦制度與台灣農業的融資，為日本殖民經濟設下一個金融樞紐。¹⁰⁸同時，日本政府種種保護措施與農業組織規範，提供日本金融台灣產銷的管道，使得日本金融力量得以滲透台灣農業的產銷連結，造成台灣銀行逐漸在農業融資中取得的壟斷地位，成為日本政府

¹⁰⁷柯志明，2003，《米糖相剋：日本殖民主義下台灣的發展與從屬》。台北：群學，頁131-141。

¹⁰⁸周憲文譯，矢內原忠雄著，1999，《日本帝國主義下之台灣》。台北：海峽學術出版社，頁71-76。

在台灣的金融調節閥，調控融資進出的鬆緊。

日本政府以台灣銀行作為金融調節閥，除了有益殖民策略掌握糖業融資，一方面增加外資洋行競爭的壓力，一方面協助日資連結台灣產業組織免於陷入市場惡性競爭。在當時台灣金融領域上形成鬆散的西方融資與團結的日本融資，日本融資在台灣銀行的協助下，成功壓迫西方融資在台灣生存空間。最後，台灣銀行、日資、台灣士紳與望族的組合，聯合寡佔台灣經濟產業，成為當時台灣金融領域最大動力支柱。此外，日本融資金實力的提升，也帶動台灣銀行厚實日本財政收支來源，逐漸的日據時期之銀行與權力菁英在台灣產業的中金融制度，形成特殊互動規則；即讓日本政府的金融基礎依附在農業發展上，作為影響農業融資動向的工具而奠定以銀行為主與產業合作社、農會信用部為輔的金融制度性基礎。

貳、八〇年代的金融制度與政府的策略

自一九四六年民國政府播遷來台，同時開啟國民黨近四十年的執政光景。政府播遷來台初期，首當其衝的金融問題就是整編台灣幣制，恰如日本政府來台初期處理貨幣通行的問題。戰後大陸因為戰爭導致生產欲振乏力與物資缺乏，加上貨幣與通貨膨脹問題日趨嚴重。國民黨政府詢經中國經濟界人士的傾向，支持暫時區隔兩岸幣制。讓中央銀行委託台灣銀行另行在台灣發行台幣（舊台幣）；¹⁰⁹並同意暫緩中央、農民、中國、交通銀行來台設立分行。¹¹⁰因而，台灣金融制度除了讓台灣銀行券兌換台幣之外，

¹⁰⁹戴國輝、葉芸芸，1992，《愛憎二·二八，神話與史實：解開歷史之謎》。台北：遠流出版社，頁 61-185。

¹¹⁰柳復起，1975，〈第二章台灣由通貨膨脹到經濟穩定的金融發展〉，邱正雄等編，《台灣貨幣與金融論文集》。台北：聯經，頁 36。

國民黨政府亦全面接收各地銀行的日資股份將日據時期屬於寡佔事業的銀行納為省屬行庫，即彰銀、第一、華南等三商銀前身。

從而將日本金融遺制編入我國金融制度，延續日本遺制任用的成員來營運與執行，同時逐步改組台灣銀行與各地省屬行庫，增加董事會的編制，並陸續任用旅居大陸的台籍政治菁英，擔任省營金融機構董座或機要，使得我國金融制度除了帶有日本遺制色彩的銀行事業，¹¹¹又因台灣銀行與各地省營銀行的改組，漸趨融洽於國民黨政府的指揮，成為省營獨占的專門事業。不過，其整體金融制度運作，仍保留日據台灣銀行為主的組織架構流程，配合產業合作社（含農會信用部）為輔的金融制度性基礎，讓銀行、權力菁英、台灣產業仍密不可分的植基在台灣當時的金融制度；即便是後來舊台幣又改制成新台幣。

另外，中央政府遷台後，中央銀行編制由於中央銀行組織員額大幅縮減，以及委託台灣銀行之金融業務運作順遂，直到總統府臨時行政改革委員會與美援會「十九點財經改革措施」，先後提議中央銀行復業，於一九六一年施行之前，中央銀行幾項主要的業務仍由台灣銀行執行，如發行貨幣、代理國庫、收受各銀行存款準備金、辦理重貼現及轉質押。在中央銀行復業後，僅保留發行貨幣業務於台灣銀行，並陸續進行中國銀行（後改稱中國國際商業銀行）、交通銀行、農民銀行等四大國營行庫的改組與復業，加入台灣的金融市場。

在國營與省營兩個台灣最大的金融版圖基礎之下，國民黨政府可以說是掌握了統轄台灣產業、金融、貿易之「制高點」的基

¹¹¹劉進慶，1992，《台灣戰後經濟分析》。台北：人間出版社，頁128。

石。¹¹²所以在金融制度的層次，國民黨政府透過改組省營行庫，於既存的日本金融遺制，成立董事會掌握金融管理權，而日本金融遺制的成員則負責經營權，兩者承啟政府的金融策略與產業策略。進而在中央銀行的督飭與協調之下，兼揉了四大國營行庫體系與省營行庫體系的運作與執行。不難發現，日本金融遺制中銀行、權力菁英、台灣產業間構成的互動規則，與伴隨中央政府遷台以政府為導向的金融制度，並無太大的排斥，之於金融策略與產業策略的互動，主要採取了依序漸進式的改革，將日據時期的金融資源與技術人員，經過新增的董事會建置，最後成為了政府推展金融策略的組成成分，反而使得新舊金融制度更漸融於形。

如同韋德指稱我國六〇到九〇年代，體現出所謂的管理市場 (Governing the Market) 歷史模型，擁有「國家領導市場」的特徵；不過就金融制度而言，更確實的說法應該是國民黨政府策略的選擇，反映在國營行庫與省營行庫的運作結果，呈現了有助於兩者的良性互動。國民黨政府因而能夠掌握住，當時作為國民之經濟中樞的金融領域，一方面調控融資管道進出，抑制多數私人資本獨大與避免產業的壟斷發生，一方面由中央政府規劃與督飭經濟發展的策略方向。

觀察一九四九年到一九八九年期間，國民黨政府金融策略的選擇，基本上國民黨政府認為金融機構涉及公眾事務是攸關民生的重大議題。作為公營金融機構應負起國家社會之責任，例如，和緩物價漲幅、協助經濟發展。呼應當時我國金融制度常是環扣在金融安定與穩健產業發展兩個策略主軸。所以，從五〇年代力求克服通貨膨脹，捨棄當時流行的凱因斯學說以低利率促進投資，反之是以高利率的價格因素吸引資金流入銀行，提供作為中

¹¹²同註 108，頁 28。

中央政府統籌運用在產業與民生策略的金融動能。六〇年代因應美援由贈款改成貸款，鼓勵「三一儲蓄運動」、施行「獎勵投資條例」，確保流入銀行的資金能不虞匱乏持續五〇年代「進口替代工業化」策略的發展，繼起七〇年代後「出口擴張」策略的推行。

若照學者鄭敦仁的研究認為當時國民黨政府金融策略的選擇，主要將注意力放在對策略產業的資源分配。¹¹³讓匯聚國內多數資金的公營銀行作為一種金融資源的調節閥，均衡金融資源的分配，平衡產業與個別產業資源的差距。一方面避免資本急速成長，與私人金融資本垂直掛勾，一方面以信貸限制、利率與匯率調控資金動向，節制國內少數私有資本坐大一方；藉此維持個別產業與企業一定的競爭力與顧及整體經濟的發展。相形於香港、新加坡、韓國是廣納外資引進，側重財務與資本密集的大型企業導向，我國取徑國內資本側重勞動與技術密集的中小企業導向。

在國民黨政府執政的四十年期間，面對策略產業的資源分配結果，公營銀行往往得在金融安定與穩健產業發展，兩大原則的認知進行策略間彼此的互動與協調。首先在金融資源汲取與配置的面相上，面對民眾生活普遍不富裕的情況，國民黨政府採取優惠的金融價格，例如，以高於民間的利率吸引民間儲蓄匯聚進入公營銀行成為金融資源。同時賦予公營銀行以信貸的配給與管制之方式，配合政府對產業策略方針貸出資金給策略產業。¹¹⁴所以，在信貸的實務面，通常是以產業策略相關的行政命令為原則，並參考公營銀行與企業往來的經驗法則，裁量企業是否符合放款標

¹¹³Cheng, Tun-jen, 1993, "Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan." In Haggard, Stephan, Lee, Chung H., and Maxfield, Sylvia, eds., *The Politics of Finance in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 55-92.

¹¹⁴殷乃平，1991，《中小企業融資問題與財務結構改善之研究》。台北：經濟部中小企業處編印，頁 9-13。

準。¹¹⁵所以我國當時企業融貸，並不像歐美銀行是以利率作為配置貸款額度的標準，以及藉由評估風險作為貸放標準，強調的是策略性產業本身的信譽與信用。

國民黨政府對於金融策略強調安定原則，公營銀行的地位備受重視，除了銀行數量與分行數量，甚而是存貸款的流通量，公營銀行因為政府策略的關係，掌握鉅額資金與優惠利率而居佔優勢的金融地位，聯合壟斷融資的走向。當面對企業鉅額信貸時，在國民黨政府策略原則之下，公營銀行多半將鉅額信貸挹注在大型的上游民生產業與國營企業。所以一九六五年到一九八二年期間，大型的上游民生產業與國營企業，從公營銀行籌措到的每筆融資額度的平均，是一般中小企業二到五倍不等、整體公營銀行對外融貸與票據貼現的流向與流量，也有近四分之三流入大型的上游民生產業與國營企業。¹¹⁶反映國民黨政府引導民間資金與掌握公營銀行，作為輔助民生產業的工具之策略性特色。

掌握台灣多數資金的公營銀行，突顯台灣九〇年代既存的金融制度是側重公營銀行，作為金融領域運作的主體，呼應國民黨政府金融安定與穩健產業發展的前提原則。所以九〇年代之前國民黨政府執政下的金融策略，中央銀行對外則是以外匯的管制，因應調整外匯供需，協助出口導向的政策、對內則是以利率上限與設限營業許可證，節制私人資本進入金融領域。因為當時國民黨政府不免擔憂少數私人資本的擴張，可能危急總體經濟運作，影響普遍財富的累積。使得國民黨政府在發展產業的同時，所採行各類金融策略的應對，形成產業發展歷程上一個重要的特徵。

¹¹⁵沈英明，1984，《地下金融之研究》。台北：中華民國加強儲蓄推行委員會金融研究小組編印，頁82-85。

¹¹⁶Wu Chyuan-yuan, 1992, *The Politics of Financial Development in Taiwan*. Ph. D. dissertation, University of Pennsylvania. pp.200-202.

此外，除了公營銀行能提供資金，一九七一年中央銀行也曾設計所謂「中長期信用特別基金」、以及一九七三年行政院設計「國家發展基金」也曾經集結郵政儲金、信用合作社、農會信用部的剩餘資金的組成作為資金來源，前者則是將資金投入國家基礎建設與電力、石化、肥料等部門；後者則一直延續到九〇年代後的今日，用於產業升級需要的資訊科技或生化科技等關鍵性的策略產業。不難發現，我國信用合作社、農漁會信用部在資金匱乏的關鍵時期也扮演了重要角色。不過，相較於國民黨政府對銀行數量的節制，對於我國信用合作社、農漁會信用部反而比較寬鬆，成為普及鄉鎮市區各地，帶有濃厚地方色彩的金融節點。因此也使得台灣總體的金融脈絡，是以銀行作為骨幹，信用合作社、農漁會信用部則是扮演分枝，調節農漁業金融所需。

大體而言，國民黨政府可能意識到當時台灣普遍資源短缺的情況，採取金融與產業雙管齊下的策略，響應了當時台灣整體經濟脈絡，持穩既存金融制度的運作。並在金融策略與產業策略彼此的互動與調適之下，金融制度的獲得漸進式的調整。最後國民黨政府因產業策略與金融策略交互運用所產生的效果，影響國營銀行配置金融資源的控制權，使得多數金融資源流向策略產業。顯然的我國銀行配置金融資源的控制權，與英美是所不同的銀行的貸出並非單純由市場力量直接反映。換句話說，我國銀行的貸出往往受到政府策略較大程度的影響。

另外，由於承襲日本遺制，側重以銀行為中心來配置資金的運作模式，而非英美是側重財務密集來操作資本的運作模式。¹¹⁷所以我國並不以大量的公債推動政務、並以銀行管制企業債權拋售

¹¹⁷李國鼎，1992，〈金融政策與金融體制之轉變〉，《自由中國之工業》，第12期，頁1-19。

與金融債券發行，強調企業經營的量入為出、同時民間中小企業多以家族型態經營，不樂見財務與資本結構被公開，且在習慣上依賴熟識的銀行或是民間小額融資進行借貸；不過，又不同於日本注重民營銀行營運，而體現我國是以公營銀行領軍配合政府產業策略，均衡國內金融資源的運用模式。

誠如前述，就金融制度而言，八〇年代之前國民黨政府金融策略與產業策略的考量與作法，強調的是金融安定與產業穩健，而採取均衡金融資源的分配之作法，隨之反映在產業發展的資金動員。同時賦予公營銀行以信貸的配給與管制之方式，讓資金動員的去向導引勞力動能走向策略產業，發展勞力與技術密集取向的市場運作模式，同時造成降低英美式資本取向的市場運作模式的可能。不過八〇年代到九〇年代期間，國民黨政府對於金融制度的考量開始有了轉變，一方面，是國民黨政府長期把持金融領域，控制資金進出與價格影響了金融效率，大眾不免有討論空間的產生；一方面，自七〇年代以降我國國際情勢丕變，等內外壓力湧現影響既存的政治權力結構，而提出轉向「自由化、國際化」的看法。也表示我國的金融制度無法反映內部政經結構的需求。就國金融中心而言，我國金融制度轉向的指標性變遷，可以說是一九八九年「新銀行法」的通過，確立了銀行民營。

參、八〇年代金融制度的轉向與改革壓力

我國金融制度轉向的遠因有二，分別是國內對自由化與國際化的需求。民國政府播遷多年，但是銀行始終是由國家所把持，即便是一九五九年起有日本第一勸業、美國商業、花旗、匯通等外資銀行設立，以及一九五八年華僑商銀與一九七四年世華銀行等僑資銀行設立，開始有民間銀行進出金融領域。但在自由市場

的邏輯，普遍社會大眾認為政府對銀行業的層疊管制不符金融效率，¹¹⁸未及遑論當時「獎勵投資條例」的紓困融資爭議、¹¹⁹以及對外人逐步開放，卻對本國商業銀行禁止設立，等獨厚外資僑資銀行的批評聲浪。

在國際化的面向上，由於一九四九年中央政府播遷來台時，抱持退一步死無其所的復國心態，¹²⁰於一九四九年與一九四八年先後發佈動員戡亂條款與戒嚴令。因此在經濟層面，首要強調金融安定與穩健產業，台澎金馬則扮演復興基地角色，替反攻大陸做準備。不過，轉眼四十餘年過去，國民黨不僅未能回歸大陸，且自七〇年代起退出聯合國等一連串外交打擊，以及國民連年儲蓄升高，國內投資卻低落，形成資金閒置。面對資金需求有限，銀行調整利率仍不堪應付資金供需的失衡，造成地下投資公司氾濫榨取遊資、加上因貿易順差美國對我匯率的施壓，帶給我國金融經濟運作莫大壓力。同時，以出口導向為主要經濟策略的我國，不得不正視中美貿易談判結果的影響與台灣加入世界貿易組織的機會。歷經威權統治的台灣人民不免思考海島型經濟的處境，接踵社會與學生運動等政經改革呼籲，國際化的呼聲也不逕而走。

我國金融制度轉向的遠因，說明了一九八〇年代台灣既存的金融策略越來越無法反映經濟環境轉變的趨勢，使得國民黨政府於一九八五年與一九八六年，分別針對經濟與政治的改革議題討論。一九八五年，行政院籌組產官學組成為期六個月的「經濟革新委員會」(以下簡稱經革會)提高經革會的層級，作為行政院層

¹¹⁸專欄組記者，1987，〈學者專家看當前重大經濟課題系列之三：自由化國際的調適〉。《經濟日報》，熱門話題證券一，版3。

¹¹⁹專欄組記者，1987，〈獎助投資獨厚外商？立委再啟冗長舌戰！〉。《聯合晚報》，版2。

¹²⁰秦孝儀編，1983，〈演講：非常時期革命幹部的決心和責任〉，《先總統 蔣公思想言論總集》。第28卷，台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，頁358-364。

級臨時性的研議組織，藉此有別於經建會之下的會議格局。¹²¹經革會在金融的部份，從「鬆綁金融項目」與「漸進式改革」的分歧，作成了「制度化」共識。¹²²由行政體系召集人李國鼎、趙耀東，學界召集人蔣碩傑、王作榮，產業召集人辜振甫、王永慶等召集二十七人共組經革會；經革會成員共同擬定了改革提議，即新設民營銀行、公營銀行私有化、加強金融監督與審查的權責劃分、制定金融機構合併與改制等。而經革會有數位成員面對金融議題時，是以所謂「英美式自由經濟」的改革藍圖作為建言。¹²³

此外，一九八六年，國民黨十二屆三中全會達成了，以「執政黨改革帶動政經全面改革」為首要目標的決議。同時國民黨政府主要認為無論是面對過去政治上，以推行地方自治選舉、增加中央民代名額來擴大政治參與，卻又以戒嚴等措施限制集體政治對抗來維持政治穩定；甚至是經濟上，鼓勵民間企業發展，又緊守公營生產及金融公營，看似矛盾但不外乎緊扣「漸進的改革中維持動態的穩定」之原則。¹²⁴呼應國民黨黨主席蔣經國總統於十二屆三中全會致詞提及；在經濟上，秉持自由企業的理則，保障私有財產，使生產者享有經營的所得，提高國民生活素質，促進國民經濟與國家整體利益的調和發展。¹²⁵反映國民黨黨內與政府過去金融安定與穩健產業的策略主軸。同時確保政府信用與國民黨在既存政治體系運作的穩定。

自經革會後，一九八八年即「新銀行法」通過的前一年，金

¹²¹專欄組記者，1985，〈突破經濟轉型期困境，政院通過經濟革新委會設置辦法廣徵各方意見·研訂革新方案〉。《聯合報》，版1。

¹²²王淑珍，1985，〈雖然爭議不斷也暴露許多缺點，經革會有其積極的一面〉。《經濟日報》，版2。

¹²³專欄組記者，1985，〈中小企為何融資困難，經革會深入檢討癥結〉。《經濟日報》，版2。

¹²⁴陳清喜，1986，〈「迎接政治革新」系列專文之一：動態的政治穩定·漸進的政治改革〉。《聯合報》，版2。

¹²⁵專欄組記者，1986，〈「台灣奇蹟」〉。《經濟日報》，版2。

融的制度化落實程度，的確較於一九七〇年代金融管制，在解嚴後金融有趨於鬆綁的態勢。但相較其他貿易、關稅等方面，金融的開放程度反而是最低的。¹²⁶從金融的「制度化」成果來看，並未使得經革會中「英美式自由經濟」改革提議鬆綁金融項目，促速改革眼前難題的方式進行，即「制度化」係指清除金融貿易障礙，例如銀行民營。¹²⁷而當局的行動結果被視為國民黨政府，所謂「制度化」是反映黨與政體系向來強調「漸進式改革」(growth with stability)的策略決定，¹²⁸即側重「金融紀律」與「節制私人資本」。

面對國內自由化與國際化的需求，國民黨政府在經革會與國民黨十二屆三中全會了擴大政治參與，喚起社會對政府「漸進式改革」的信心。不過金融「漸進式改革」的結果，似乎不及八〇年代起，我國資金供過於求的問題，加上美國匯率壓力等經濟競爭力危機的蔓延。危機的蔓延催化改變現狀的動力，反而賦予一九八九年金融制度轉向的關鍵時刻，提供一股浮現契機。這股危機的壓力，也成為日後李登輝時期權力運作的策略，進而通過「新銀行法」。也使得我國金融制度轉向「自由化」涉及了權力交織與重組的政治過程，而呈現在制度的結果。

第二節 李登輝時期：制度的金融自由化

壹、轉向金融自由化：權力運作與路徑依循

我國金融制度轉向的近因部份，主要因素來自一九八八年總

¹²⁶行政院經濟建設委員會，1988，《行政院經濟革新委員會建議方案辦理情形檢討報告》。台北：行政院經濟建設委員會編印，頁31-32。

¹²⁷顏光佑，1985，〈對經革會的觀察與檢討，認知有差距如何談革新〉。《聯合報》，版2。

¹²⁸楊鈞池譯，Thomas Gold 著，1997，〈金融管制與革新：日本與美國銀行自由化的政治分析〉。收於田弘茂、朱雲漢編，《新興民主的機遇與挑戰》。台北：業強，頁292-342。

統蔣經國無預警的辭世後，國民黨頓失凝聚核心，同時也表示國民黨黨內失去調和鼎鼎各方勢力的要角；對於繼任總統的李登輝與國民黨而言，當時政治過程強調黨務與政務運作上的密不可分，而黨內權力結構遽變，勢必是持穩政治運作無可迴避的問題。次要因素則是來自一九八五年到一九八九年一系列對美的貿易談判，除了帶來台幣升值的趨勢，美國更強勢訴求開放金融市場，希望國民黨政府比照韓國提出金融市場開放時間表、金融自由化的步驟，以及對保險法、銀行法等做出改革承諾。¹²⁹而國民黨政府不得不顧及美國國務院向國會定期會報，且動輒得咎的三〇一條款，明顯施予我國金融制度轉向的時間壓力。

這樣的政經情勢下，國民黨內在各方勢力奔走與討論，明白當下政局與社會氛圍的穩定，以及多數黨內成員看待政務與黨務運作，依循黨政一元領導慣例的氣氛濃厚，一九八八年一月中常會正式推舉李登輝出任代理黨主席。恰如周玉蔻在其著作寫道：「李登輝接任總統，並不是蔣經國預設的人事安排，面對持穩政務運作，也並非李登輝一人之所及，集體權威與集體智慧，才是強人政治結束後的主要方針」。¹³⁰這說法在某種程度上說明了國民黨，甚至是中華民國政治經濟結構必要的轉型結果。

李登輝總統任代理主席後，代表政務體系的閣揆俞國華、代表黨務系統的國民黨秘書長李煥等大老，便各司其職使得政局互動穩定運作。期間不乏李登輝總統傳達延續既定政策的聲音，向各界進行信心喊話。¹³¹直至一九八八年七月國民黨十三全會李登輝主席之職獲得真除、以及中常委出乎預料的選舉結果，李煥為

¹²⁹劉其筠，1988，〈中美金融談判獲致圓滿協議，歐蓋爾稱讚我方誠意必可贏得美國朝野重視〉。《經濟日報》，版2。

¹³⁰周玉蔻，1993，《李登輝的一千天：1988-1992》。台北：麥田，頁29-41。

¹³¹專欄組記者，1988，〈李總統接見九名訪美立委，坦陳將致力重返國際社會：就任後首接見在野議員咸認具政治意義，對財經問題論述中肯尊重政府運作分際〉。《經濟日報》，版2。

首的黨務系統來勢看俏，俞國華為首的政務體系下滑，造成黨內政治版圖一消一漲。加上十三全開會前夕，多名立委要求內閣改組的連署行動，形成所謂「倒俞」風波，¹³²繼起政黨、國會、民間等數股力量，釀成支持自由經濟改革的「倒俞」與支持漸進式改革的「擁俞」兩大政治論調。¹³³國民黨面對輿論與內黨勢力版圖變動之際，政務體系又難杜絕悠悠眾口，形同施予政治當局中總統李登輝、閣揆俞國華、國民黨秘書長李煥程度不一的政治壓力，同月內閣財經部會大幅走馬換將。

這時可以看見，先前遠因與近因串鏈，讓既定的金融自由化政策共識中潛在分歧再次浮出，各界行動與意見便不約而同聚散在分歧點，成為關鍵時刻前夕制度轉向增修「新銀行法」的鋪成。此時金融制度轉向的焦點，便旋即反映在總統李登輝與閣揆俞國華因應金融自由化議題的動態。一九八八年八月起新任財政部長郭婉容當時數度邀集立委與學者商討新銀行法，同時草擬相關措施呈報行政院。不過，對此閣揆俞國華則認為可再行研議，¹³⁴延緩到立法院八十二會期結束。

就金融制度轉向而言，閣揆俞國華動作上的保留，相較於李登輝十三全會先後三次的「國家建設簡報」座談，由總統李登輝設定簡報議題，報請行政院核定，並一反往常廣邀與接見各界學者與企業代表進入總統府內，討論簡報與徵詢各方看法。¹³⁵第三次座談會後，李登輝發表「對美經貿關係計畫綱領」，給予美方與國內一同作出相關金融自由化的回應，¹³⁶反觀經革會的討論與結

¹³² 尹復生，1988，〈倒閣主張飽受壓力，李趙建言考慮修正〉。《聯合晚報》，版 2。

¹³³ 李美惠，1988，〈經濟要自由政治須撤退，學者認為政府管得愈少愈好〉。《聯合晚報》，版 11。

¹³⁴ 專欄組記者，1988，〈俞揆強調積極研修銀行法：只要經營與管理權分離，公營銀行即可開放民營〉。《聯合晚報》，版 1。

¹³⁵ 李美惠，1988，〈李總統經濟出擊！經國先生財經會談翻版？〉。《聯合晚報》，版 1。

¹³⁶ 專欄組記者，1988，〈我國決從總體經貿層面，因應對美匯率談判；李總統促切實執行「加強

果，支持自由經濟改革的聲勢蔚成一股力量。

總統李登輝更於不同的時間點對外表示；經濟發展應採有效措施，促進金融自由化，財經及外交部門應以團隊精神，妥善運用對外開發基金，共同致力於國際經濟合作，調整外銷市場與突破外交現況；¹³⁷同時主張以立法、修法方式，重建政經新結構結束轉型期的脫序現象。¹³⁸是故在遠因與近因串鏈出正當性危機之際，加上權力菁英互動結果，彼此交織在政治過程之內前呼後應，帶來乘數效果。最後使得金融制度走到面臨變遷的關鍵時間點。

一九八九年五月俞國華突然辭謝行政院長，並表示促進「黨內團結」，並希望把棒子交給年輕人。¹³⁹閣揆俞國華辭謝前後，過去與院長俞國華長時間配合的金融官僚便陸續卸下職務，許多財金經成員也陸續更迭。其後財金經官僚成員的構成則由所謂「KT派」，即李國鼎曾提攜的技術官僚，較知名的如趙耀東、張繼正等，以及被視為親李登輝人馬，如央行總裁謝森中、銀行工會理事長許遠東、交銀董座梁國樹等先後領銜組成財金經的行政團隊。金融官僚新血輪的不斷注入，李煥出任行政院長。大陸時期財經技術官僚所掌握的決策權，逐漸移轉到「雙李體制」下的金融官僚決策圈。¹⁴⁰

一方面，金融官僚成員安排則顯示出當時我國金融體制的現實性與權力整合的妥協性；即黨政一元領導規則下，「新銀行法」的提案，須經由黨內中常委核定具體方案，才能成為國民黨的政

對美經貿工作計畫綱領」。《聯合報》，版1。

¹³⁷專欄組記者，1988，〈對應挑戰黨政展現新作為，李登輝下達要求與指示〉。《聯合報》，版1。

¹³⁸專欄組記者，1988，〈執政李主席談當前努力目標，建立新社會解決老問題〉。《聯合報》，版2。

¹³⁹葉明華，1989，〈促進黨內的團結，讓李總統有改組行政院的機會，棒子交給年輕人；俞國華請辭，總統尚未裁決〉。《聯合晚報》，版1。

¹⁴⁰楊森，1989，〈台大經濟系獨霸金融界〉，《財訊》，第93期，台北：財訊出版社，頁150-154。

策。一方面，「雙李體制」的金融官僚決策圈經過一連串開會後，逐漸新進該領域的專業人員。而這也顯示即將展開的金融改革行動，不免置身於既存的金融架構與價值邏輯的思辨中，對行動者彼此產生程度不一的約束。

新銀行法在金融官僚決策圈草擬方案後，由國民黨從政黨員提交，透過中常會討論定奪，確立金融制度轉向自由化的基本原則；即不更改銀行既存架構，複製公營銀行組織與運作模式並以修訂與增訂的方式，催生新銀行法開啟銀行民營。同時更進一步指示財政部待立法通過，相關設立標準與項目則儘速另行以行政命令公佈與實施之。這顯示了執政當局明確宣告，採取遷動制度轉向的制度改革行動，正式回應外在環境。

一九八九年六月新銀行法在執政當局的動員與相關人士的跟進，順利進入立院二讀的審查階段。而新銀行法審查期間發生銀行業務的審核權爭議、處置地下投資公司的爭論、以及在野立委擱置議事等事件，使得新銀行法延宕近一個多月才在立法院第八十三會期延會期完成三讀。這些事件涉及了新銀行法本身的問題，即立委自身所代表的權益，以及非國民黨籍立委各自發表的主張，而這也突顯國民黨在此次金融改革在立法院的內憂外患。

在新銀行法規劃初期，國民黨中央由金融官僚決策圈草擬法案，中常會則扮演主動的決策角色，並交中央政策委員會與黨籍立法協調。換言之，擁有民意基礎的立委相形處於被動，不免產生意見相左之情形，也使二讀會出現對財政部審核權限產生歧見。其後黨中央援引社會的期待施壓，並動員多數的黨籍立院同僚表以肯定與極力協商，¹⁴¹採取保留立法精神，修改條文用詞並

¹⁴¹張崑山，1989，〈動員令!?李主席擔心法案受影響，指示動員黨籍立委出席〉。《聯合報》，版4。

刪除條文但書，縮減黨內爭端的差距。而非國民黨籍的部份，主要在於民進黨籍立委對於取締地下投資公司的新銀行法內容產生疑義，若財政部據此向地下投資公司祭出高壓鐵腕，難保不會引發民間金融動盪，加上僅十一席立委，並無法對內容做出實質更動，因此消極擱置議事表達抗議使得議程再三延宕。

不過，國民黨內與黨外的問題，並無法阻擋金融制度轉向的進行。社會期待的壓力，在議程延宕的政治狀態下，非主流意見又無法在論述上成功取得優勢地位；因此，立院兩黨主要意見領袖在延會期結束前「從善如流」坐上談判桌，於會外磋商中取得擱置新銀行法運作上的疑義，¹⁴²所以國民黨與民進黨立委的策略動線產生交集，最後在彼此可預期的情況下三讀通過「新銀行法」鬆綁銀行民營，就此底定我國金融制度轉向自由化的方向上。一九八九年，七月十七日由總統李登輝公佈實施。而待一九九〇年財政部公佈新商銀設立標準等，相關金融業務的事項與辦法。

以上是權力菁英在政治過程的互動，除此之外權力菁英與大眾之間對觀念的論述和爭辯，同樣也會影響制度遷動的脈絡。學者部分，蔣碩傑與王作榮投書報章，引發所謂「蔣王論戰」，前者主張市場經濟自由；後者則主張管制經濟。就結構一行為觀點來看，面對台灣當時的經濟問題，蔣碩傑論點側重政府上應致力於市場開放，也就是解除不必要的政策約束，行為者會依個別需求形成有效率的配置，而支持儘早開放；王作榮的論點，則較側重制度既存的規律性，也就是說政策會影響行為者從事有效率的經濟配置，而支持依序漸行。兩者的辯論，同時也引發經濟學家公開討論政府政策的風氣。但即便對政策見解有所出入，大眾與學

¹⁴²專欄組記者，1989，〈新銀行法將大幅授權財部得核准開辦新種金融業務，但保留取締地下投資公司的條文〉。《經濟日報》，版2。

者在表達上皆傾向認為既存制度無法因應現實需要，現實與趨勢上有不得不進行調整的必要性。

而金融制度轉向的關鍵時刻浮現，在於前述遠因、近因加上權力菁英互動與一系列相關事件的串鏈，政府策略與金融制度，面對經濟競爭力衰退與國內壓力，一旦無法切確的回應，那麼就引發了正當性危機，甚至是危及國民黨政權執政與延續的問題，而國民黨為首的決策者扮演起主導遷動制度轉向的主要角色。若以「新銀行法」來看，國民黨當局欲推動的金融改革，雖然有國民黨籍的立委提出內容的疑義、以及非國民黨籍的立法委員影響議程的進行但並非反對金融自由化的方向，而是對政府執行的手段有所顧慮。不過，政府政策與黨籍立法的方向，大體上並沒有背離社會大眾的觀念而產生分歧。權力對觀念的論述，成功的塑造社會對金融自由化的認知，即黨政一元領導的經濟效率不及金融自由化的經濟效率；而金融自由化、民營化（私有化）形同民主自由，導致經濟自由的概念與政治自由概念產生糾結。¹⁴³

即便在院會中的立委諸公或經濟學者針對「新銀行法」有不同的政治觀點與解讀，且能提供完整的理論根據與論述。但在當時內外壓力交迫的環境條件，新銀行法審核權的限度與執行方式的不同，可能觸發社會動盪的預期並不能完全被排除，而意外使得新銀行法內容有所微調與保留運作的爭議。最後，路徑依循的作用，強化了國民黨內領導人黨政一元領導的權力，面對政治壓力政治當局借力使力的權力運作，導引出權力菁英運作空間與策動條件的侷限性，反映在新銀行法通過的促成。

¹⁴³ 瞿宛文，2004，〈後威權下再論「民營化」〉，《台灣社會研究季刊》，第53期，台北：台灣社會研究雜誌社，頁36-49。

而權力的論述加上危機事件的出現，影響了觀念催化個別權力之動員的聚散。當關鍵時刻作用發生則提供制度轉向的契機，驅使各方權力遷動既存金融制度，使得一九八六年前不被廣泛討論與政府執行的銀行民營，在延宕多年後於一九八九年被施予密集的討論後共修正二十八條，並增訂五條條文通過。

貳、金融中心的設置：政府策略、關鍵時刻與觀念

我國自一九八九年新銀行法修正案的通過，一方面在於接連不斷的政經改革聲浪，一方面則是來自於國內外經貿、外交等政治權力因素的交錯，構成制度一行為者的政治壓力。上述兩項因素，說明既存的金銀制度，已無法因應現實社會的運作規則，反映在現實社會「自由化、國際化」的聲浪，對國民黨政府延續治權的正當性危機考驗。起初國民黨政府，運用提高經革會的會議位階進行產官學三方討論，但經革會會後四年，並未針對來自社會的市場因素衝擊給予改善；直至一九八八年七月國民黨十三全會後，國民內黨的政治勢力版圖一消一漲，開啟了制度轉向的契機。

是故，在國民黨當局策動金融官僚決策圈與黨務系統的互動下，針對金融自由化運作，遷動金融制度的轉向。在新銀行法修正案的通過前，政府當局決定保持既存銀行法的架構，增訂開放民間銀行的條例，並在論述上不時在觀念上反映「金融自由化」的關鍵性，¹⁴⁴對普遍大眾散播傳遞。李登輝所謂社會基層「金融自由化」的聲音，即認為「銀行民營」等於「金融自由化」，過去一度隱晦不明的「金融自由化」呼聲便於此成熟。易言之，國民

¹⁴⁴專欄組記者，1989，〈開放銀行新設因應金融自由化，強化金檢功能研採雙軌檢查制〉。《經濟日報》，版1。

黨內由李登輝發難「金融自由化」加上社會輿論，影響觀念對過去「漸進式改革」的政府策略產生了改觀。人們開始相信金融自由化行動的可能性，過去讓人難以置信的銀行民營變得可信；而關鍵時刻產生作用，即國民黨從速催動銀行民營的結果，揭示所謂「金融自由化」的序幕。

一九九〇年四月，財政部以行政命令針對民營銀行設立標準公佈，即限本國民眾申設銀行須一百億元自備金，並經過財政部審查許可頒予營業許可，且公開募股比例不得低於百分之二十。引起當時「英美式自由經濟」支持者與政商勢力一陣嘩然，且出乎支持「英美式自由經濟」改革者，預期的「金融自由化」意料之外，而非完全開放的金融市場。對此政治當局仍舊打著「自由化、國際化」的口號，且強調金融制度攸關公共與私人而台灣金融自由化剛起步是不得不的審慎選擇，形成公私金融機構並存、且總體金融資源是公大私小的現象。同時，旋即回歸漸進式改革的路線。然而，面對公營銀行即將面臨民營銀行挑戰的問題、省屬行庫民營化的問題，從金融領域傳來接踵而至的討論壓力。¹⁴⁵

一九九一年財政部決定回復全國金融會議的召開，分別就金融、證券、保險等議題，進行金融自由化的全盤討論，並將主軸放在自由化、國際化中鬆綁與管制之發展程度的探討。在金融的部份，乃針對金融改革與制度問題、金融市場問題、以及政府金融政策之展望等討論，會後並沒有作出結論，但從與會人的發言中仍可歸結具有共通性的看法，如放寬銀行家數與分支機構之設立、鬆綁銀行營運業務的限制、周延金融監督、以及勾勒加入世貿組織後，以銀行為主體發展金融中心之願景等。一方面，全國

¹⁴⁵葉慧心，1991，〈從寬放行奪標銀行也有失落感，政策運作三年歷經三任財長決策一變再變〉。《經濟日報》，新銀行新衝擊特別報導，版3。

金融會議的成功召開，有助於政治當局適時提昇正當性，並且強調金融專業的客觀性；一方面，則不乏集思廣益與容忍相左意見的表達。而此次全國金融會議的召開也可視為我國國際金融中心之建立的一個起始點。

同年國民黨政府為了因應金融自由化環境的挑戰，在產業策略上實施「促進產業升級條例」一方面因應政府金融策略銀行民營的推展，政府將面臨財源減少的问题；一方面則歸納銀行為新興的服務產業，反映加入國際貿易組織與民間的期待，而讓銀行有別於過去全然作為政府政策財源後盾之角色。並於一九九五年，中央銀行「推動發展金融中心工作」小組成立，在安排上直屬行政院核定「發展台灣成為亞太金融中心計畫」之下專案小組，¹⁴⁶研擬相關策略，呼應全國金融會議會內容，同時揉合政府產業與金融策略上的並存，盡可能的拉近彼此民眾與學者對「金融自由化」認知上歧見，尋求一個可能的經濟發展出路。

而這反映了我國「金融自由化」並非全盤變革為英美式自由經濟。好比莫蘭(Michael Moran)、¹⁴⁷魏絲(Linda Weiss)、¹⁴⁸認為自由化變革並不能單純解讀為政府退出市場，或是只在消除經濟障礙。而是政治過程中因權力菁英互動的結果，在制度轉向遷動中不斷鑑定既存制度，一方面在危機中對觀念的論述與爭辯，使得彼此的正當性產生衝突而遷動制度，可能的導引或紓緩政治當局一定程度的政治壓力；一方面讓置身金融自由化脈絡的政府，策略性的挑選應對之道，選擇改變過去「漸進式改革」的金融策略，藉此換取調適或互動的契機。

¹⁴⁶許遠東，1995，〈發展台北成為區域金融中心的策略與展望〉，《中央銀行季刊》，第17卷，第3期，頁4-6。

¹⁴⁷同註95，頁7-16。

¹⁴⁸Weiss Linda, 2000, "Developmental States in Transition: adapting, dismantling, innovating, not normalizing," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 21-55.

恰如，當李登輝總統逐漸取得穩固的決策主導權力，跳脫經革會「漸進式改革」的既定決議框架，一方面催動開放銀行民營的加速；一方面掌握官股銀行在我國市場優勢影響民營銀行的動向，順勢在金融自由化脈絡的條件，於全國金融會議向國人傳達與形塑建立金融中心的願景與觀念，同時面對國內外經濟壓力的挑戰。

參、九〇年代的金融自由化與危機

經過一九八〇年代，當民間面對社會現況，不樂見遷就國民黨政府「漸進式改革」路線的趨勢日漸明顯。在解嚴後，八〇年代末國民黨權力結構鬆動之際，黨外人士又無從成功介入政治當局的權力核心，加上種種國內外政治經濟危機與壓力接踵而來，因此傾向自由化與國際化等人士，紛紛以社會運動前僕後繼，竟昇華成一股莫大的政治壓力。在政治經濟結構幾近同步的情況下，陸續完成制度的自由化，最後政治當局策略的挑選「新銀行法」之制度轉向作為響應金融自由化。

憲政改革後，回歸了憲法基本運作並在政治互動被落實，一九九〇年代中期起，伴隨總統直選、國會改革、凍省、民進黨政治實力提昇等條件的改變，過去國民黨政府下所謂的「黨國體制」，即單一黨政一元的權力主導格局，在日趨明顯政黨政治運作下，憲政運作成為所謂的「半總統制」。¹⁴⁹重要的是，人民觀念的轉變，政府與國家開始有了區隔，我國政治生態便開始產生轉變。同時在選舉近乎民主政治的認知下，政府策略的主導權也與票選

¹⁴⁹沈有忠，2005，〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學叢論》，第23期，頁27-60。

產生相當程度連結。換句話說，支持政治權力的基礎更多元了，政治過程也日趨複雜與細膩。

而過去資金供需的失衡的問題，自一九九三年起，我國儲蓄率成長趨緩而有下滑的趨勢。意味銀行民營後，一些銀行營運限制與利率管制的鬆綁，塑膠貨幣暢行，加上民間樂於消費支出，過去儲蓄率過高的問題獲得解套。¹⁵⁰一方面八〇年代起，適逢我國貿易夥伴美國國內保護主義抬頭，以外銷導向產業為主的我國對國際處境的認知，有著不得不面對加入貿易組織行列的壓力與需求，面對國際貿易組織定期檢討會員國自由化的壓力，國內藉由制度轉向呼應國際貿易談判結果；一九九三年我國得以觀察員身分列席 GATT 烏拉圭回合並基於服務業貿易總協定(GATS)提出金融服務業自由化的規劃書，為後來我國加入 WTO 做準備。因此，當面對國內外政治經濟難題，不乏以國內制度轉轍因應，好比八〇年代起我國政治上憲政改革、經濟上銀行民營等制度性的變革。

金融制度改革後，我國金融體系開始在運作上有了較為過去可靠的法律（包含憲法）定義可以解讀，甚至進行互為主觀的詮釋。例如銀行法、證券交易法、保險法，並有中央銀行法，共政府依循獨立施行貨幣政策，而各級金融機構大體已有一定的法源依據可循。不過，金融自由化以來，國內金融體系蓬勃發展，銀行與金融機構的服務功能日趨多樣靈活，所給予的服務功能分類標準越來越相近，隨之金融機構各類的業務區隔藩籬也被跨越，而金融活動上公私領域界線的判別也愈來愈模糊，不乏耳聞有公權力介入釐清。

¹⁵⁰林炳文，2002，〈台灣地區儲蓄率下降原因之研究〉，《東吳大學經濟商學學報》，第 37 期，頁 65-90。

一九八九年新銀行法通過，約莫十年，當初政府准予民間申設金融機構、有條件的放寬了分行設立的上限；隨後政府參照全國金融會議內容，逐漸鬆綁金融業務的限制，並在金融營運業務的分類上除了有傳統的銀行、農漁會信用部、信用合作社之外，陸續再分類出票券金融公司、證券金融公司、保險公司、期貨商、金融控股公司、資產管理公司，以及相關證券市場的證券商、證券投資信託公司、證券投顧公司等新興的金融運作樣態出現，統稱金融服務業，而我國金融體系可說是發展成一個競爭市場。不過，金融機構開放申辦後，金融機構家數與分行數量呈直線式驟增，出乎諸多金融學者意料，市場意外呈現了競爭過度現象。

金融機構家數與分行數量的激增，加上金融服務業特色是以財務槓桿操作的服務來做為賣點，一方面提供資金需求者多樣化的籌資方案，一方面向國內外招攬資金的供給者提供各種投資方案，來持續貨幣市場與資本市場的發展。這帶來金融機構營運業務區隔上的模糊空間，讓置身於自由化金融脈絡的金融機構面臨了內部營運條件的壓力與外在業務競爭加劇的壓力，而金融機構中首當其衝便是傳統的銀行、農漁會信用部、信用合作社。

自九〇年代中期起，金融機構陸續在各地湧現提款潮，全台共引發了八十三起擠兌風波，其中基層金融機構（農漁會信用部、信用合作社）佔了七十四起，非法超貸、虧空、鉅額呆帳等逾放比問題甚囂塵上，似乎存戶對基層金融機構信用的產生動搖，成為政府忙不完的金融救援行動。而一九九八年底，一方面因企業集團不當擴張信用，加上股票質押、交叉持股等財務槓桿操作失靈，造成企業集團財務短缺；一方面，又因整體股票與房地產行情下滑，佔我國銀行收益大宗的股票質押，頓時從收益變成呆帳，

讓銀行不得不緊縮信用以求自保，卻導致企業資金週轉失靈的財務危機，當時企業有台鳳、國產、聯成食品、台中商銀、櫻花集團、廣三集團、宏福票券、台中精機等受困所謂的本土型金融危機。這些金融活動的脫序，更加金融機構的問題惡化，而讓政府置身跋前疇後的處境。特別是在加入 WTO 屆時的衝擊，逾放比節節攀升，金融品質持續惡化，當時金融領域紛紛認為有金融業遭遇瓶頸，而有改革的必要性存在。

第三節 陳水扁時期：官股銀行的金融私有化

壹、第一次金改：權力互動與路徑依循的延續

就國金融中心而言，我國金融制度另一個關鍵性遷動，可以說是陳水扁總統時期基於二〇〇一「金融六法」陸續的通過，¹⁵¹而推動兩次金融改革。確立了我國公有銀行民營化傾向，即釋出過半以上官股。¹⁵²兩次金融改革遷動的遠因有二，分別為總統權力路徑的加深與政府經濟策略的需求。由於自九〇年代起，我國政治過程運作的經驗與結果，使得政治結構浮現一條加深總統權力路徑的延續，一方面除了政黨可以支撐總統權力運作的基礎之外，且概念上總統與人民直接連結的正當性，強化了總統一職的政治高度；一方面，總統職權擁有之合法性的陸續擴張，在政治結構上總統開始有權可以裁定國家大政方針，或視需要召集閣員參與國家安全會議。換句話說，即我國政治結構運作上總統權力能夠得益的領導與影響內閣成員「半總統制」經驗。¹⁵³

¹⁵¹ 金融六法是由「金融重建基金設置及管理條例」（簡稱為 RTC 法案）、「營業稅法部分條文修正案」、「存款保險條例修正案」、「金融控股公司法」、「票券金融管理法」、「保險法部分條文修正案」等六項金融法案的合稱；民進黨政府認為前三項主要在處理問題金融機構之所有權的配套法源，屬於除弊法案。後三項主要處理金融、保險業的營業內容與管理範疇之規範，屬於興利法案。

¹⁵² 孫中英，2004，〈明年官股銀行減半，林全：高難度挑戰〉。《聯合報》，版 B2。

¹⁵³ 蘇子喬，2010，〈台灣憲政體制的變遷軌跡（一九九一到二〇一〇）：歷史制度論的分析〉，《東

另一個遠因九〇年代起，置身於金融自由化脈絡下的我國政府，欲規劃參與國際貿易組織的因素，一方面藉由對外貿易關係的建立與交流，滿足源自貿易談判與國內商業交易的結構性需求；一方面企圖滿足我國政府在發展國際金融中心上的策略性需求，即持續開拓與深化對外關係的連結，同時提供我國對外經濟基礎必要的發展條件，厚實我國經濟貿易上的實力，即民進黨執政時期接續國民黨時期的金融自由化脈絡，而繼起之「經濟發展諮詢委員會」（以下簡稱經發會）所主張五項議題；「加速產業升級，開創新興產業」、「改善投資環境，促進投資」、「推動財政改革，提升金融效能」、「促進就業，健全社會福利」及「健全兩岸經貿交流，根留台灣」。¹⁵⁴

二次金改的遠因，說明了二〇〇〇年民進黨執政初期，面對一九九〇年代以來我國自由化、國際化的政府策略運用，以及當時普遍認知台灣經濟前景堪憂；民進黨政府認為國民黨政府的金融策略並未針對來自國內外的市場因素衝擊而有所改善。呼應民進黨競選第十任總統政見主軸「全民政府、清流共治」著眼掃除金融機構中所謂的「黑金」，¹⁵⁵即意指涉及政治動員因素的不當超額債款，造成金融機構營運不善的呆帳。民進黨政府於總統就職週年，陳水扁總統表示將於府內設「臨時性、專業性、諮詢性」的「經發會」並在總統推動主持會議之下主動嘗試打開政經僵局的對話空間。¹⁵⁶

隨著國內政治版圖消漲與政黨政治趨向明朗，使得人民與在

吳政治學報》，第 28 卷，第 4 期，頁 147-223。

¹⁵⁴專欄組記者，2001，〈經發會的五大議題〉。《聯合報》，版 2。

¹⁵⁵中央社外電，2000，〈阿扁：內政改革應從銀行開始〉。《經濟日報》，總統就職特別報導，版 5。

¹⁵⁶林燕翎，2001，〈五大議題敲定 兩岸、金改、勞工、投資環境及產業升級入列〉。《經濟日報》，版 4。

野黨思考既存政治體制與環境的方向日趨多元。而二〇〇〇年首次扮演執政角色的民進黨，為了避免執政初期民進黨認知為重點經濟法案，因朝野傾軋而延宕立法院的窘況。二〇〇一年便針對朝野各界，推出所謂的「經發會」邀約四黨二派的立委、政經界重要人士，¹⁵⁷共一百二十餘位參與擔任諮詢委員，進行經濟與財政的政策議題整合，尋求所謂政黨對話的「共識」並草擬一系列相關的改革時間表。就金融制度而言，會議的主要結論「健全金融制度，力求國際化及財務透明化」。即強調施行金融改革是有其必要的。二〇〇一年民進黨政府基於經發會後的「共識」，力促「金融六法」的通過，接著藉調降銀行營業稅而來的一千六百億作為金融重建基金(RTC)。該年民進黨政府即推動首要之金融整頓政策，以及次要之金融整併政策等金改政策。

二〇〇二行政院長游錫堃在陳水扁總統的指示之下，向立法院提出「挑戰二〇〇八國家重點發展計畫」報告，並明確在「二五八金融改革方案」指出金改政策的方向與目標；¹⁵⁸即所謂「一次金改」首先針對農漁會信用部、合作信用社等基層金融財務缺口進行處置，期後引發農漁會反彈，在野黨政治領袖先後表達，指出執政黨的改革未盡周延妥適。¹⁵⁹而民進黨政府「二五八金融改革方案」的推動，開啟了兩次金融改革的發軔。

推動兩次金融改革主要的近因部分，來自於人們對政治生態的改觀與期盼，造成過去國民黨政府單一黨政一元領導慣例的式

¹⁵⁷經發會成員為蕭萬長、張俊雄、王金平、辜振甫、王永慶、賴士葆、雷倩、許振明、王又曾、葉憲修、張忠謀、曾巨威、辜濂松、顏慶章、陳超明、葉憲修、黃明和、殷乃平、張顯耀等一百二十餘位，其中無黨籍聯盟代表為全國商總名譽理事長王又曾、立委陳超明；超黨派聯盟代表為立委葉憲修及黃明和。

¹⁵⁸同註7，頁8-16。

¹⁵⁹姜炫煥，2002，〈金融改革連戰反對用粗魯方式，昨訪頭城區漁會聲明將聯絡其他政黨立委重新修法〉。《聯合報》，版17；黃瑞典，2002，〈宋楚瑜訪苗痛批民進黨主政，百業蕭條農改粗糙〉。《聯合報》，版18。

微，在野政治勢力抬頭與政治實力滋長。這說明了政府領導人的職位需經選民票選途徑，即國家領導權的歸屬由人民的投票結果決定；對於首次執政的民進黨與陳水扁總統而言，當時政治過程講究民意政治；而爭取選民認同的問題，不免成為政治菁英不得不顧及的政治課題之一，所以反映在政績上的政治主張或政策立場、政府策略，甚至菁英周遭同儕的意見等表現，往往會與民意政治的動向緊密而不可分，因此就執政黨的角度來看，爭取、保持選民對政府主事(agency)的支持與認同，難免是持穩政局之權力動態上首當其衝的問題。

次要的近因部分，二〇〇二年加入 WTO 後我國金融自由化脈絡所面臨的衝擊。我國九〇年代中期起，金融活動運作表現，從金融機構擠兌潮到九八年本土型金融風暴，引發民眾對金融政策網絡中我國政府威信與金融信用產生疑慮的經驗。¹⁶⁰加上民進黨政府、財金官僚、主流的金融與經濟研究專家相信，九〇年代起金融機構逾放比節節攀升，金融品質持續惡化，是危及政府策略網絡的關鍵主因之一，是面對金融自由化脈絡無可迴避的問題。所以響應 WTO 對我國經濟秩序之國際規範承諾、推動國際金融中心的達成，也可能會成為民進黨政府挑戰金融自由化脈絡問題的壓力來源。在這樣政經情勢下，似乎民進黨政府意識到藍綠對立的問題，明白政治時局穩定與否影響了金融策略的推行，以及黨內派系或同儕觀望“府（總統府）”、“院（行政院與立法院）”、黨（民進黨）運作新局的氣氛強烈。

二〇〇一年陳水扁總統與所謂「總統府九人決策小組」討論，決定邀請在野意見領袖與工商業大老以「經發會」方式重啟

¹⁶⁰林寶安，2002 c，〈一九九〇年代的金融擠兌、合併與金融秩序〉，《重訪東亞：全球、區域、國家、公民》社會學年會學術研討會》，台中：台灣社會學會與東海大學社會系合辦，頁 43-84。

朝野對話，¹⁶¹商議克服當前經濟問題的政策意見整合。大眾普遍展現樂觀其成的態度並反映了優先處理經濟困境與減少政治鬥爭的趨向。¹⁶²經發會前夕，陳水扁總統表達因應財經與產業局勢，提振經濟促進金融體系健全發展，向立法院咨請召開臨時會，就爭議性低且急迫的「金融六法」優先審議，避免其他議案衍生朝野爭議。之後獲得國民黨主席連戰，協調黨籍立委配合臨時會召開的正面回應。

在經濟困境的每況愈下的狀況，社會期待對政黨對立的不勝其煩，在野黨又無法成功搶得影響政策主導權的先機。因此民進黨政府在兩次金融改革遠因與近因的鋪陳之下，以相當策略性技巧將「提振經濟」與「金融改革」概念相互聯結組織起經發會的「共識」，接著亟力整合民進黨內派系意見，動員黨籍立委在經發會前後，營造「先經濟，後政治」的定調，朝著響應社會期待的動線。民進黨政府決策核心一轉權力的論述，力促立法院召開臨時會審議「金融六法」在二〇〇一年底前加上立法院臨時會順利召開的協助，完成了「金融六法」的修法。對於推動金融六法的期間，立院各黨團未有任何嚴重的策反作為，因此對於這個動作被民進黨政府視為在野黨對金融改革的容許。

二〇〇二年，民進黨基於金融六法的法源依據，加上總統陳水扁兼任民進黨黨主席，完成所謂的「黨政同步」，取代過去府院黨際之間多頭互動的「黨政分工」。¹⁶³緊接著民進黨政府推出「挑戰：二〇〇八國家重點發展計畫」，就金融的部份，指出金融機構當務之急是財務結構不良。為了改善這個金融問題，財政部主要

¹⁶¹邱金蘭，2001，〈籌設經發會，九人小組今討論〉。《經濟日報》，版2。

¹⁶²陳素玲，2001，〈經發會七成民眾贊成，民調：支持籌組聯合政府達五成，認同扁出訪者高於反對者〉。《聯合晚報》，版2。

¹⁶³高永光，2001，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，《國家政策論壇》，第1卷，第3期，頁26-32。

透過銀行營業稅由百分之五調降至百分之二，而陸續獲得共二千五百億的金融重建基金(RTC)對金融機構進行補貼，推動發展計畫中所謂的「二五八金融改革方案」。這意味民進黨政府將以一系列降低逾放比的處置辦法與獎勵措施，達成二年之內降低整體金融逾放比達百分之五以下、提昇整體金融機構適足比達百分之八以上。¹⁶⁴

不難發現，肩負一次金改任務的「二五八金融改革方案」把要點之一放在降低金融逾放比。同時，承辦單位財政部遵循國際商業規範「積欠本金或利息超過三個月」者，列為逾期放款的依據；將金融機構按照逾放比程度進行等級劃分，而給予獎勵或處置，即所謂採取「分級措施」之方式辦理一次金改。一次金改首先針對基層金融機構，以「分級措施」的安排強勢處置問題基層金融機構的壞帳或經營權，並委由國營行庫與民營銀行接管問題金融機構，形成「農漁會信用部商業銀行化」的現象。在一次金改的運作之下，二〇〇二年七月，國營行庫已概括承受近九成比重的問題基層金融機構。¹⁶⁵不過，若繼續按分級措施的「國際商業規範」標準，二〇〇二年底全台灣仍有近三分之二的農漁會信用部，將可能面臨強制接管或遭受整併的危機。

二〇〇二年十一月，一次金改的接管與整併行動，引發多數農漁會的惶恐，意外釀成「一一二三與農共生運動」，帶來反對「財政部消滅農會」聲浪與「農業金融法」的訴求，同時表達「農漁會信用部不等同於黑金財庫」、「還款寬待農收時」等論述。¹⁶⁶甚而讓在野黨領袖連戰、宋楚瑜相繼表示力挺支持農業金融改革；

¹⁶⁴ 王佳煌，2010，《雁行千里：東亞發展型國家的金融改革》。台北：巨流，頁 50-55。

¹⁶⁵ 王時齊，2002，〈非做不可！整頓農漁，會扁李會面，府院黨召開黨政協調，游揆後天宣示決心〉。《聯合晚報》，版 4。

¹⁶⁶ 林御翔，2005，《民間集體行動的機會、動員及對政策的影響：以「一一二三與農共生」運動為例》。國立政治大學公共行政學系碩士論文，頁 39。

反觀起初民進黨政府強調基層金融機構金融逾放比問題的迫切性。社會輿論上形成農改派「側重農經規則的農業金融邏輯」，以及金改派「側重國際規範的商業金融邏輯」的論調。

面對農漁會的行動加上在野黨言論壓力，自救遊行前一週，南部民進黨籍五縣市首長不堪各界聲浪延燒與施壓，連袂北上陳情。期後，金改政策大轉彎，陳水扁總統關鍵性的決定「暫緩執行」農漁會分級措施，¹⁶⁷民進黨政府態度趨於軟化並接受農會訴求。導致行政院長游錫堃、財政部長李庸三、農委會主委范振宗相繼表達辭意；李庸三與范振宗引咎辭職獲准，游錫堃則獲慰留。

最後民進黨政府在一次金改風波中，竟意外促成民進黨政府承諾，力推農業金融法的通過，同時將農業金融劃分出一般金融機構的商業界定。換句話說，民進黨政府可以說是在政策上默認農業金融在台灣的特殊地位而做出讓步。形同權力菁英間的論述，可能影響人們對金融的觀念使得人們改觀，對置身金融環境的抱持帶來與先前所不同解讀結果；進而影響掌握政治決策主導權的菁英，不斷重新界定對自身政治利益的認識。恰如，民進黨政府對一次金改施行前後的反應；最後總統對行政院投下了關鍵性的否決票，策略性的選擇呼應基層金融的脈絡。這說明，行使決策主導權的政治菁英，在政策反覆的表現上不顧政策成本的考量，而反映出行使權力時的不盡然理性。

二〇〇二年由於在金融重建基金(RTC)基礎上設置獎勵降低逾放比的措施與懲處辦法、相關稅率的調降、¹⁶⁸以及「金融控股

¹⁶⁷王時齊，2002，〈農漁會改革暫緩“改革絕不停”廣告昨傍晚突喊停報紙頭版、電視廣告全撤！綠營核心幹部“欲哭無淚想自殺”〉。《聯合晚報》，版3。

¹⁶⁸張雅琇，2002，〈銀行業資產透明，提升獲利有望金控利多、打銷呆帳、處分不良債權，有助再創新契機〉。《經濟日報》，版10。

公司法」允許金融業者跨業經營、「票券金融管理法」提升金融資產的流通性等制度性因素配合，可能使得金融機構開始「相信」自身所處的金融環境產生了改變，因而認為逾放比問題是重要的，使得銀行一方面對外緊縮信用；一方面將債權拋售予資產管理公司或積極追討債款，讓總體逾放比已降至六點八四，而農漁會的逾放比亦降至百分之十七點五七（表 3-1）。直至二〇〇四年公佈第一次金改的成果，整體金融逾放比已降低到百分之三點二八，同時整體金融機構適足亦提升到比到百分之十點零七。似乎，政府理性規劃的金融改革對金融體系發揮了效果。

表 3-1：歷年金融機構逾放比率

年度	總體逾放比率	本國銀行	信用合作社	農漁會信用部
2000	6.20	5.34	12.45	17.90
2001	8.16	7.48	11.66	19.33
2002	6.84	6.12	10.34	18.62
2003	5.00	4.33	6.91	17.57
2004	3.28	2.78	3.17	14.46
2005	2.19	2.24	2.09	10.92
2006	2.08	2.13	1.55	8.13
2007	1.79	1.84	1.29	6.25
2008	1.52	1.54	1.24	5.16

資料來源：行政院金管會銀行局金融統計指標：金融機構逾放比，網址：

http://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=157&parentath=0,4&mcustomze=bstatistics_view.jsp&serno=201105120001。

貳、第二次金改：權力對新觀念的論述與觀念的辯思

為了二〇〇四年一次金改的結果，所謂的泛藍與泛綠互相質疑一次金改過程的立場。對於該結果，國親兩黨相繼指出一次金改「治標不治本」，¹⁶⁹民進黨政府雖不滿意農漁會信用部「分級管理措施」受挫，但好過「原地踏步」的改革。¹⁷⁰從一次金改的結果來看，雖不乏因為權力與利益傾軋意外釀成農業金融法催生。但就總統決策主導權的行使觀察，反而得端賴總統與從政同儕互動，即使當時代表立院多數的國民黨、親民黨提出倒閣反對一次金改，似乎也未必能直接對總統產生制衡的效果，國親聯盟反而是透過環境施予總統決策的壓力。因此除了總統決策主導權行使問題外，下階段所謂「二次金改」中國營金融機構的官股釋出也是爭議之一；而陳水扁總統亦主張接續一次金改除弊，二次金改則以興利為主，二次金改階段將透過「整併」的具體手段，把主軸放在金融集團化，作為推動成立區域金融中心競爭力的方法。

針對二次金改的主軸目標，二〇〇四年六月行政院經建會「區域金融服務中心推動小組」表示，將追求擴增與壯大本國金融公司的規模增進國家競爭力，同時不排除釋出國營行庫官股參與執行整併的動作。¹⁷¹同年十月總統陳水扁在連任後首次總統經濟顧問小組會議，臨時指出金融機構的整併與民營化進度落後理應進一步探究，同時裁示二〇〇五年底促成三家金融機構市占率百分之十以上，國營行庫降為六家；二〇〇六年底前國內十四間金控公司必須減半，至少促成一家金融機構由外資經營或在國外上市的目標。¹⁷²這也等同於宣告第二次金改即將出現，開啟金融

¹⁶⁹ 范凌嘉、陳志平，2004，〈國親：扁未真正面對財經問題〉。《聯合報》，版 A4。

¹⁷⁰ 楊冬青、黃寅，2004，〈阿扁中市行大打「建設牌」〉。《聯合報》，版 B2。

¹⁷¹ 邱金蘭，2004，〈經建會：金控家數併至十家以下〉。《經濟日報》，版 A4。

¹⁷² 鄭秋霜、邱金蘭，2004，〈總統促公股行庫加速合併金管會提多項優惠兆豐金、第一金、華南金、彰銀、台企銀等極具市場誘因〉。《經濟日報》，版 A1。

業吹起整併的風潮。翌日相關部會在「讀報」才悉知總統裁示二次金改「限時、限量」的目標與時程限制，亦四處探詢整併「時間表」的來由。¹⁷³

此次金改當中，起初總統府與行政院相關部會對於整併的「限時、限量」的具體安排並無相關共識。直至二〇〇四年十二月公佈的「區域金融服務中心推動方案」，總統於經濟顧問小組會議的裁示，納進了區域金融服務中心推動方案實施要點之內，才確立「限時、限量」成為民進黨政府第二次金改目標的依據。此外，在相關部會研議「區域金融服務中心推動方案」的期間，以合併金融機構來增加金融競爭力的意見不斷傳出，因此在二次金改的方案，便思考如何使得整併金融機構的措施來配合「限時、限量」的目標，這也使相關官股釋出的程序瑕疵議題逐漸發酵，並延燒進立法院。

二〇〇五年完成二次金改備受爭議的台新金控溢價入股彰化銀行一案。¹⁷⁴台新金控透過金融債券（即以發債方式籌資），以超乎行情的價格，購入彰化銀行為二次金改發行的私募特別股，共標得百分之二十二點五五的私募特別股，成為總資產有一兆元之彰化銀行最大民股股東。但因為取得百分之二十二點五五的股權，在法律上屬權益法認列而非成本法；也就是說，即便彰銀股價跌破台新金控得標價，台新金控不會產生投資損失。再則雖說特別股價高於普通股，但擁有彰化銀行董監事優勢席位的台新金控股東，若完成換股動作促成整併的成功，溢價的部份就屬台新金控資產的一部分，換句話說，台新金控只是把右邊口袋的錢換到左邊口袋放，而這些社會疑慮發聲促成了爭議發酵。

¹⁷³林淑媛，2004，〈金管會副主委張秀蓮：神秘時程表，何來？〉。《經濟日報》，版 A3。

¹⁷⁴徐國淦，2004，〈國營事業員工陳情：民營化協商前緩釋股〉。《經濟日報》，版 A3。

因為台新的入股案使得此次二次金改的行動，似乎讓台新金控有機會規避公司法的「利益迴避」的原則，儘管台新金控運用金融債券來操作財務槓桿，爭取入股彰化銀行合乎法律程式。但彰銀民股、官股董事與在野黨立委認為代表台新金控的董監事若參與彰化銀行董監事的換股議價會議、或遴選財務顧問公司，而形同球員兼裁判的情況違背了「程式正當」。¹⁷⁵

根據公司法第一百七十八條及第二百零六條規定，董事會的決議事項，有自身利害關係「致有害於公司利益之虞時」，董事不得加入表決。彰銀民股代表與在野黨立委認為代表台新金控的彰化銀行董監事不得參與私募特別股換股成彰化銀行普通股的議價會議。而金管會向反對意見的論述作出反彈，因為金管會認為換股案即合併案，理應適用企業併購法第十八條第五項規定「合併案可排除公司法上述的規定」，金管會基於這個原則，台新金控完成入主彰化銀行的程式是不可能改變的，因此在二次金改的行政命令上，金管會沒有因為公司法規定的關係，而讓台新金控失去參與換股議價會議的效力。

金融改革「限時、限量」整併過程，除了台新金控等其他如中信金控插旗兆豐金控、國泰金控併世華銀行、花旗集團合併華僑銀行等相關二次金改的併購案開始引發人們廣泛討論與注意。對此促使立法院中的次級團體「財經法案促進會」，¹⁷⁶發起「二次金改交叉論壇」邀請產官學界參與。在官方的部份則有陳水扁總

¹⁷⁵謝偉姝，2005，〈彰銀特別股，獨厚台新金？林全：規則已訂得標者無法鑽漏洞〉。《經濟日報》，版 A3。

¹⁷⁶財經法案促進會成員包括劉憶如、黃義交、林益世、黃健庭、楊瓊瓔、潘維剛、羅世雄、費鴻泰、雷倩、周錫璋、孫大千、高思博、江昭儀、餘政道、李俊毅、高志鵬、莊碩漢、郭正亮、蔡英文、黃政哲、林炳坤。

統指定專責二次金改的行政院副院長吳榮義，¹⁷⁷及參與二次金改的主要財經官員出席如，經建會主委胡勝正、金管會主委龔照勝、財政部長林全。會中雙方焦點主要放在「限時、限量」的爭議上，即金控減半、官股釋出、限期完成有助於競爭力提昇促進國際化與自由化。會後並在施行二次金融改革的方式，均未達成任何共識與決定。¹⁷⁸

二〇〇六年，當社會輿論與民意開始不約而同聲援台新金控案在野黨立委、彰銀民股的說法，以至於「財經法案促進會」的反面意見等出現，開始相信二次金改過程中「限時、限量」與「財團化」的連結，而非「限時、限量」與「國家競爭力」的連結；加上當時民間傳出要求陳水扁為改革請辭總統以示負責的聲音，爾後社會釀成「紅衫軍」的風潮。民進黨政府似乎意識到二次金改過程的失當，新接任行政院長的蘇貞昌、以及負責財經的行政院長蔡英文，不得不將二次金改暫停轉向「金融市場套案計畫」，取消「限時、限量」的政策規範。而這個決定也說明了，行政院承認當初金管會為二次金改中台新金控案的決定以至於整體二次金改，存在需要檢討的空間，最終「限時、限量」的二次金改戛然而止。

恰如立委劉憶如表示，台灣早已加入世界貿易組織，對外商、國銀都是一視同仁，問題是在於併購過程中是否符合公共利益及法令的問題，而不是國內銀行併就不行，外商併就可以的問題。¹⁷⁹說明二次金改的運作是否呼應環境與制度構成的權力互動

¹⁷⁷謝偉姝，2005，〈二次金改，公股銀行年底前變六家，陳總統要吳榮義強力將帶動市場重新洗牌〉。《經濟日報》，版 A3。

¹⁷⁸專欄組記者，2005，〈政院代表：非做不可，立委代表：別搞成金融危機〉。《中國時報》，版 A6。

¹⁷⁹李淑慧，2006，〈二次金改「吳辜蔡花」變花渣，立委擔心釀成二次金融風暴〉。《經濟日報》，版 A4。

規則運作，二次金改在觀念上是否兼顧互為表裡的合法性與正當性，最後反映二次金改的結果失去了人民的信任。

參、一、二次金改的權力傾軋與國際金融中心的策略走向

二〇〇一年八月，由陳水扁總統主導的「經濟發展諮詢委員會」做成了三百二十二項結論或是共通意見。之中兩項結論的形成推動一、二次金融改革的主因，即「營造金融機構合併機制或增加整併誘因」與「公營銀行徹底民營化」。陳水扁總統在經濟發展諮詢委員會舉行前召集民進黨政府高層，即總統府九人小組共同討論現行的金融制度，該會主要的結論是「整併」與「釋出官股」。這也說明了經發會走向基本上是朝陳水扁的想法上走。

經濟發展諮詢委員會的舉行乃是陳水扁總統在第十任就職滿週年談話所做的承諾。¹⁸⁰經濟發展諮詢委員會一開始的目的乃為了處理當前的經濟問題所設立。由於當時民進黨政府與在野黨間常因政府政策策略談不攏的問題，加上即便民進黨政府欲讓自身支持的政策在立法院強渡關山，若正面向多數的在野黨採取付委表決，在未經協議與商討的前提之下要取得立院多數支持，其闖關失敗的結果，恐怕是民進黨政府所不難意識到的。這使得民進黨政府和立法院的關係陷入了僵局。也因為如此，陳水扁認為應就經濟議題上重啟黨際間的對話，¹⁸¹協調行政院與立法院的互動關係，因此行政院便在經濟議題上，向立法院提出作為改善經濟的金融改革方案，金融改革開始成為了一個重要議題。

¹⁸⁰王時齊，2001，〈總統盼設超黨派經濟諮委會；發表電視談話為打贏經濟戰爭，希望設於總統府，由他親自主持對症下藥〉。《聯合晚報》，版1。

¹⁸¹何孟奎，2001，〈連戰：支持立院開臨時會，會謝啟大對通過金融六法有共識並有條件參加經發會〉。《聯合晚報》，版2。

二〇〇一年八月二十四日，「經濟發展諮詢委員會」在台北市國際會議中心舉行，共一百二十人參加，其中後來參與二次金改的官員，如吳榮義在兩岸組、胡勝正在就業組、林全在財政金融組。而會中分別就「加速產業升級，開創新興產業」、「改善投資環境，促進投資」、「推動財政改革，提升金融效能」、「促進就業，健全社會福利」及「健全兩岸經貿交流，根留台灣」五大議題，作出許多所謂的「共同意見」。就金融制度而言，在這些共同意見裡「金融整併、官股釋出」部分的意見乃是備受關注的。¹⁸²這也造就了民進黨政府的第一、二次金融改革，並將這些共同意見落實在第二次金改的「限時、限量」金控整併行動。¹⁸³

經濟發展諮詢委員會共同意見提出後，民進黨與國民黨、親民黨隨即在立法院順利召開的臨時會進行協商，雖然民進黨與國民黨、親民黨在經濟發展諮詢委員會會議當中有許多共同意見，但是在立法院臨時會進行協商時，對於推動金融改革的細節部份仍存在不少的爭議點存在，當時雙方爭議的焦點「金融改革的具體措施」，歷經幾次協商仍無具體結論，但民進黨大抵上認為國民黨、親民黨原則性的接受金融改革提議，¹⁸⁴而反映在「金融六法」的通過。

第一次金融改革時期，民進黨政府首要目的在於「降低金融機構逾放比」，因此以分級措施作為處理問題金融機構。而民進黨政府認為基層金融機構的逾放比情況較一般金融機構嚴重，因此特別要求各鄉鎮市農漁會信用部，配合財政部的國際商業逾放比

¹⁸²經濟發展諮詢委員會議實錄編輯委員會，〈財金議題結論〉，《經濟發展諮詢委員會議實錄》，查閱時間，2012/3/2，網址：<http://theme.cepd.gov.tw/president/home.htm>

¹⁸³謝偉姝，2005，〈國安會招認主導二次金改，總統府：落實經發會共識〉。《經濟日報》，版 A4。

¹⁸⁴蔡沛恆，2001，〈整頓基層金融，立院各黨團支持〉。《經濟日報》，版 3。

標準辦理二次金改，強力實施金融託管或合併，形成了「農漁會信用部商業銀行化」的「整併」方式。而這些要求被認為是涉及了衝擊地方政治生態的行動，牽涉了行政院、立法院和農漁業縣市的地方首長的互動關係，因此執行第一次金改的主要負責人行政院長游錫堃、財政部長李庸三、農委會主委范振宗甚至是兼任民進黨黨主席的陳水扁總統皆面臨龐雜的壓力。

國民黨、親民黨內部則是對民進黨未經周延溝通採取強制性手段向基層金融施行託管或合併表達嚴正的抗議，加上當時國民黨、親民黨在二〇〇〇年後，所謂「泛藍分裂」的情況底下若未善盡在野的監督職責，難免會對黨內與現實政治環境產生不小衝擊；若鼓吹終止對各鄉鎮市農漁會信用部的金融改革，嘗試在立法院修法推翻「第一次金改」，不得不顧及藍綠對立問題的升溫與金融改革派的反彈。

而民進黨政府因為政黨意識的旗幟之下，對「降低金融機構逾放比」的目標明確，不過在黨內外與國民黨、親民黨兩黨，其實有著相似的難題與處境存在。因此在陳水扁總統關鍵決定之下，以「暫緩執行」方式回應農漁會信用部；旋即民進黨、國民黨、親民黨三大黨的「共識」皆為「持續金融改革」之後，決定共同進行農業金融法的改革，轉向響應農漁會信用部的訴求爭取基層的認同。因此，一次金改結果完全出乎經發會結論的意料，起初經發會結論對金融改革僅止於「營造金融機構合併機制或增加整併誘因」與「公營銀行徹底民營化」，並非民進黨政府採行凍結農會信用部存貸業務並精簡農會信用部編制形成「農漁會信用部商業銀行化」結果。

第二次金融改革時期，民進黨政府於陳水扁總統的指揮，持

續在所謂與國民黨、親民黨達成的金融改革「共識」，落實經發會決議的「公營銀行徹底民營化」，即民進黨政府第二次金融改革，所謂「限時、限量」的整併與釋出官股。從一、二次金融改革的結果來看，國民黨與親民黨是討論「符合市場運作的民營化」，而民進黨政府的目標「金融整併、官股釋出」，在方向相似的前題之下便存在二次金融改革之可行性的討論空間。

當國民黨、親民黨以及部分泛綠立委因民進黨政府多起金控整併案，開始質疑「限時、限量」後，引發民意對二次金融改革產生疑慮與抗議，並進一步在立法院發動總統罷免案雖未達罷免門檻。但民進黨內部逐漸對陳水扁總統「限時、限量」的作法產生了矛盾的意見，這便影響民進黨中央對「限時、限量」政策的貫徹與執行力，隨後陳水扁總統陸續撤換了行政院長謝長廷，以及參與二次金改的主要財經官員行政院副院長吳榮義，經建會主委胡勝正、金管會主委龔照勝、財政部長林全。

二〇〇六年反映當時主流民意的紅衫軍，逐漸自全台各地盛起，針對陳水扁總統決策主導的權力行使，例如二次金改、國務機要費、弊端等疑慮，觸發百萬人民倒扁運動抗議聲浪的匯聚；同年四月新到任的行政院長蘇貞昌與副行政院長蔡英文，宣佈暫緩二次金改「限時、限量」政策的結果，兆豐金併台企銀、中信金併兆豐金、中信集團併開發金、乃至台新金併彰銀等金融整併動作都喊停或放慢腳步。期後，在壓力下陳水扁總統不得不向外表示「黨政權力下放」一說，強調除憲法賦予總統的職權外，其餘黨政權力徹底下放完全交付。¹⁸⁵而這個結果說明了民進黨內部矛盾意見的發酵，暫緩了「限時、限量」，卻影響陳水扁總統二次

¹⁸⁵黃雅詩、羅曉荷、林淑媛，2006，〈扁：黨政權力徹底下放，昨晚召開黨政會議，提出三個決定「自清、革新、權力下放」及一個決心「說到做到」〉。《經濟日報》，版A1。

金融改革的決策主導權力與決策的佈局。

二〇〇七年五月二十一日蘇貞昌卸任行政院長，蔡英文不久亦隨之去職，陳水扁總統另任命張俊雄出任閣揆，行政院長一職上演鳳還巢。同月二十三日，陳水扁總統指示重啟二次金改，¹⁸⁶張俊雄隨即指示金管會，嚴格控管金融機構，未來一年絕不容許再度發生金融危機。其後，行政院相關部會表示不再以「限時、限量」完成二次金改之整併或釋出官股的動作，改以「逐步整併或釋出官股」降低政府官股對金融機構的影響力，同時推動全官股的台灣金控公司成立，來主導與組織國營金融機構的官股動向。二〇〇八年五月二十日前夕，泛藍聯盟贏得立法院四分之三的席次，在多數立委的支持，以及所謂泛綠立委並未出現明顯抗爭行動下。在壓力之下，民進黨政府中止官股併入民股等金融整併或釋出官股的動作。直至馬英九政府上任完全暫停相關二次金改的釋股案與整併案，結束了二次金改。

雖說「整併」與「釋出官股」的相關議題研究，源自經發會的「共識」，陳水扁總統才施行所謂「民營化」的整併與釋出官股，而陳水扁總統對於「整併」與「釋出官股」亦有相關建議。當確信金融機構家數過多導致營運效率低落、金融機構普遍逾放比過高導致金融體質不佳，乃是金融的一大弊病，因此二次金改以「限時、限量」的方式處理金融機構「整併」與「釋出官股」解決營運效率低落與金融體質不佳。而陳總統則認為「整併」與「釋出官股」是刻不容緩的問題。但從經發會便參與陳水扁總統主導相關一、二次金改討論或執行的行政院副院長吳榮義，經建會主委胡勝正、財政部長林全理意識陳水扁總統「限時、限量」的想法。

¹⁸⁶羅曄智，2007，〈二次金改復活，藍營：打蘇揆耳光，把張揆當傀儡〉。《中國時報》，版2。

上述論述若屬實，則「限時、限量」理應經發會開始著手進行討論，而非將一千六百億的金融重建基金(RTC)加入一次金改給予銀行補貼，排除其他多數的基層金融機構，更於二次金改進行整併與釋出官股。姑且不論一、二次金改的功過，但就學理而言，對此許多學者指涉面對置身於競逐權力與政商關係的陳水扁總統，為了鞏固自身決策主導地位，¹⁸⁷不得不突然在二〇〇五年扛著「一次金改除弊、二次金改興利」的旗幟，在二次金改採取「限時、限量」措施的結果，讓一、二次金改體現了「道德危機」(moral hazard)。¹⁸⁸

暫且不論「道德危機」(moral hazard)解釋之，環境因素直接決定權力行為(conduct-shaping)，即政商關係與政治競爭的結構性因素可以決定政治菁英選擇的行為。不過在可確定的是「道德危機」的理論推導結果，反映了經驗上權力菁英們的政治佈局作為。¹⁸⁹而政治佈局中權力菁英的互動結果影響了脈絡的型塑；同時，也體現陳水扁總統個人「主觀認知判斷」的策略性選擇，兩者彼此影響導引一次金改的轉向與二次金改的挫敗之結果。這說明了權力菁英互動結果，一方面型塑的是人們對脈絡的認知；一方面型塑的是人們對權力行為的解讀，而體現「觀念」的重要性。雖然我國金融機構朝成立金控集團方向，也釋出官股讓金融機構走向私有化，但兩次金改運作的結果，並未讓我國國際金融中心在「國際化、自由化」中實踐妥適回應金融脈絡環境中的「觀念」，因而轉向制度變遷的漂移類型等待下一次關鍵時刻到來。

¹⁸⁷黃宗昊，2004，〈台灣政商關係的演變：歷史制度論分析〉，《問題與研究》，第43卷，第4期，頁35-72。

¹⁸⁸姚文成，2009，〈二次金改金融整併監理制度：個案與檢討〉，《績效與策略研究》，第6卷，第24期，頁1-17；康文聰，2008，〈台灣二次金改的政策網絡與關鍵時刻〉，《中華行政學報》，第5期，頁105-122。

¹⁸⁹林進修，2008，〈陳幸妤怒爆：民進黨哪個沒拿我爸錢？柯建銘證實：講的都是實情〉，《聯合晚報》，版A1。

第四章 結論

第一節 研究發現

將國際金融中心置於我國金融制度變遷作為一個個案的檢視，探究金融制度如何產生不同於以往的遷動或跳脫政府既定規劃的巨幅遷動。在李登輝執政時期「新銀行法」是為了克服八〇年代起國內外興起金融自由化的時間壓力，是為第一波的危機出現；陳水扁執政時期的「金融六法」是為了九〇年代起當金融機構陸續鬆綁後，面臨本土型金融危機的弊病、以及同時響應參與GATT/WTO而給予的承諾等第二波危機。因此，開啟了一九九八年至二〇〇六年，將近二十年期間二次重大的金融制度遷動結果。

若就上述結果觀察，「新銀行法」與「金融六法」其先後二次的金融改革皆是為了紓緩危機蔓延或解決政治經濟等特定問題，同樣也具備了一定的連續性。例如，李登輝執政時期的金融改革中所執行的「銀行民營」、以及陳水扁執政時期運作的「一次除弊、二次興利」其過程所呈現的不乏存在依循過往經驗而浮現改革的目標與邏輯，而體現了改革的目標與邏輯之次序性。簡單來說，這兩個時期的金融改革，皆有一定的程度是承啟先前金融活動困境。

從經革會所確立的「漸進式改革」目標是為了強化中華民國政府治權的正當性，故國民黨動員具備民意基礎立法院加速「新銀行法」通過使得「銀行民營」發生；或是從經發會所確立的「營造金融機構合併機制或增加整併誘因」與「公營銀行徹底民營化」

的目標是民進黨政府為了提振執行金融改革的合法性，故在立法院以政黨協商的方式陸續通過「金融六法」，而有了「一次除弊、二次興利」的金改。也就是說，兩時期三次的金融改革皆呈現一種具備目的性改革的面向，因為各別經濟會議的召開，確立了各自的改革目標，如一九八九年「新銀行法」的通過，主要是依循經革會的目標而推展在「銀行民營」的過程；又如「金融六法」的通過主要是依循經發會的目標，善後九〇年代本土型金融危機的弊病與回應國際經貿組織的承諾，運作在一次金改降低逾放比的過程、而二次金改則是要銜接一次金改的而帶來釋出官股與金融整併的過程。

不過，就兩時期三次金改的過程來看，一九八九年突然地促動「新銀行法」之通過，與經革會落實「漸進式改革」的決議有著遽變與循依漸進的衝突；雖有一種說法是「漸進式的金融自由化改革」向來是我國政府所追尋的目標，若依此為基準則「新銀行法」應不致於產生如此大的變動，直接大幅開放十六家銀行民營，使得九〇年代後因政府金融監管制度不盡周延情況下，導致金融秩序混亂，釀成本土型金融風暴。且改革過程反映了總統的權力主導廣涉各個金融決策層面，並由總統來挑選金融策略的方案而無法給予有效的節制。

再則第二次金融改革意外的提出「限時、限量」的金融機構整併與官股釋出，與「營造金融機構合併機制或增加整併誘因」、「公營銀行徹底民營化」的經發會目標而有所背馳；雖然存在一次金改是降低金融逾放比改善金融體質屬於「除弊的改革」、二次金改是釋出銀行官股促進公私金融機構的整併屬於「興利的改革」之說法。但是第二次金融改革理應不至於出現「限時、限量」的遷動，直接由總統於經濟顧問小組下指導棋，使得相關部會在未

經沙盤推演的周延探討，不得不在「區域金融服務中心推動方案」中呈現，同時也讓官股銀行轉為民營銀行的過程產生時間上的壓力，這樣的情況造成了金融整併與官股釋出的混亂之外，連帶著影響了國家的財政。而反映總統在金融決策上的權力主導著墨甚深，反映在為了改革不惜僭越金融改革的制度性基礎。

壹、相關理論之適用性及文獻解釋之侷限性的探討

就路徑依循的成本與習慣的觀點上來看，我國金融制度變遷的國際金融中心個案方式，在兩時期三次金改的制度遷動過程，符合路徑依循其效果比較顯著的只有李登輝時期與陳水扁時期的第一次金改，由於這兩次的金融改革皆是對於各自經濟會議所作出的共識或結論作為主要的改革目標，並有一定的程度的落實，響應一定程度的社會期待滿足。然而，若單就陳水扁時期第二次金改的過程論之，雖符合政治上路徑依循側重總統決策主導的習慣觀點，但卻是不盡符合路徑依循的成本觀點，其主要因素在於第二次金改官股釋出與金融整併的結果，並無法從經發會的討論中找到明確且有利的論點支持「限時、限量」的主張。反而是在市場中心論與國家中心論等相關學術著作常以相關「道德危機」(moral hazard)來論述此一改革的結果。

就學理而言，市場中心論與國家中心論指出我國金融領域存在「道德危機」的解釋，相關文獻也延伸指涉第二次金改，即是道德危機表現。但「道德危機」假設決策行為者是「理性人」，其做出的選擇存在利益極大化與投機的傾向，因此決策行為者可以因為隱藏與契約直接相關的資訊而得利、或在現實監督機關能力不及之處或隱匿的情況下，讓決策行為者可趁機得利；然而個人間資訊的不對稱與認知的落差，卻不能解釋陳水扁時期的第一次

金改，及李登輝時期的「新銀行法」的運作過程，為何沒出現顯著「道德危機」現象阻礙新制度的出現與運作的不穩定。因此，「道德危機」僅能就制度變遷中，過去舊制度的消散進行有力的解釋，無法解釋有別於以往的新制度出現，或是說明二〇〇八年馬英九政府再次宣示推動“亞太金融營運中心”的政府新策略。不過從中可以確定制度變遷涉及權力菁英「主觀認知判斷」而行為的政治佈局與互動過程。

對此理性抉擇制度論同樣依循「理性人」的假設，也強調了決策行為者理性計算與利益成本的解釋力，促使新舊制度規律且穩定的交替，但這樣說法並無法完全套用在我國兩時期三次金改的制度遷動實例。像是李登輝時期的「新銀行法」通過之前，對於金融改革分別出現「漸進式改革」與「英美式自由經濟改革」兩大主張，但其中的過程雖不乏有各自理性計算與成本考量之成分存在，但最後反而是在雙方兩種共識的相加，形成公私金融機構並存且總體金融資源公大私小的「金融自由化」現象，再加上實施其後出現的本土型金融風暴、以及陳水扁時期「限時、限量」的第二次金改結果。這都顯示了金改結果存在跳脫成本概念，難讓人相信金改結果是行為者經過純粹理性思考的產物；而不涉及歷史意識(Geschichtsbewusstsein)等種種思維考量與反思。¹⁹⁰

所以市場中心論、國家中心論、理性抉擇制度論對於成本的概念，大抵上秉持路徑依循的觀點，並假設置於制度脈絡中的行為者思維皆能超脫所處的脈絡限制，試圖以自利目的為最終的理性算計結果，建構一套有利於自身出發點的社會架構條件。然而

¹⁹⁰引述周樑楷對歷史意識一詞的定義，認為歷史意識即變遷的意識，亦稱 the sense of history，若套用進歷史制度論的說法，則指涉置身於歷史脈絡的行為者們，對於周遭動態之認知歷程的形成，即所謂之觀念的形成。換句話說，這一方面涉及個體自身經驗的心路歷程，以及一方面涉及了個體心智運作上對整體環境所作之解讀的歸結。請參閱，周樑楷，2006，〈歷史意識是種思維的方法〉，《思想》，第2期，頁125-162。

可惜的是「理性人」所設計、成形與執行的社會架構條件（如制度、國家計畫等）當面對制度出現不規律性現象時，卻帶來成本與理性概念相互矛盾的問題，即究竟是理性影響制度成本，抑或是制度成本影響理性。對此相關文獻雖歸結是出自憲政結構的缺陷、國會生態等結構因素所使然，但這理論與現實的矛盾，一直是上述論點所嘗試去解釋的，因此，假設行為者行為的思維僅基於純粹理性思考而不涉及歷史思維，並無法讓制度變遷獲得較完整的解釋反而可能陷入環境決定論的窠臼。

貳、本文研究架構的解釋力：歷史制度論加權力菁英與關鍵時刻

就市場中心論、國家中心論、理性抉擇制度論，反觀歷史制度論的觀點，其一方面兼融對路徑依循的看法，同意制度一行為者不乏存在理性的因素，讓新制度出現會受制度的先來後到所影響，使得新舊制度的運作產生相依性，而呈現一定的常態規律；一方面歷史制度論，還特別強調「關鍵時刻」的作用，說明當既存正當性出現嚴重危機、危機產生遷動現狀的驅力、相關行為者意識到的時間壓力，這會使得行為者行為模式改變，可能的替常態規律運作的制度帶來不循常態的影響進而可能遷動既存制度的改變。

這樣的解釋觀點確實能夠點出台灣金改歷程上，一貫重視總統決策主導權動向的脈絡，不過歷史制度論在解釋為何既存制度會出現有別於以往的遽變現象，或是既存制度急遽消散現象，大多以社會的傳統、價值、習慣等「特定歷史條件」概念為由，使得無法給予制度遷動一個較完整且動態性的說法，這也就是說，「特定歷史條件」的解釋，限縮了新制度的可塑性與可能性。舉

例來說，兩時期三次的金融改革結果中總統決策主導權，形成李登輝時期的由衰入盛與陳水扁時期由盛入衰極端化動向趨勢，這就不是歷史制度論中帶有政治社會化色彩的漸變論所能解釋。

不過運用「特定歷史條件」加上「關鍵時刻」支持漸變論的歷史制度論認為既存結構要先改變，才有可能調整行為者對制度的「認知」，所以當行為者對既存結構有所「改觀」時，行為者改變了行為制度便產生變遷。雖然，這樣的說法與市場中心論、國家中心論、理性抉擇制度論同屬強調結構穩定的說法。但歷史制度論透過「關鍵時刻」的補充，點出行為者互動具備「認知轉向」的「觀念」特徵，這特徵說明了行為者行為恆常是反應心理認知的傾向；所以歷史脈絡下權力菁英的思維算計是不盡然理性的，權力菁英存在策略性選擇的傾向。舉例來說，一次金改時期大眾對於「農漁會信用部銀行化」的問題上，農漁民與民進黨政府彼此認知部分尚未同調時引發農漁民的抗議。最後在壓力下，權力菁英的奔走，陳水扁總統一改以往作風，策略性的出面終止「農漁會信用部銀行化」，承認政策有所疏失暫緩一次金改，抒緩各方的壓力，並出乎意外的，向農漁民承諾金融農業法的推動。而體現了金改過程中權力論述與觀念的相關性，及突顯金改過程中以決策主導權為金改依歸的傾向。

又例如說，二次金改中的「限時、限量」，雖然朝野對「金融整併、官股釋出」的初步構想，大致上可回溯到經發會，但實際上「限時、限量」的「金融整併、官股釋出」之決策的做成是在「總統經濟顧問小組會議」，換句話說，「限時、限量」在未取得制度（結構）改變的情況下，便透過行政命令「區域金融服務中心推動方案」貿然實施，姑且不論其政策結果的功過，實屬總統權力繞過我國憲政架構的結構安排、其後「限時、限量」政策

遭到終止、總統又再以「逐步整併或釋出官股」進行二次金改，等種種突顯了在制度中之權力行為的不可預測性，即口語常說道政策路線的搖擺不定。

上述說明了若在歷史制度論加上權力菁英的途徑，除了靜態的結構面向（如，路徑依循）之外，同時兼顧制度動態面向（如，關鍵時刻）。除了表示歷史制度論認為路徑依循與關鍵時刻是歷史脈絡一體的兩面。在歷史脈絡一體的兩面之背景加上權力菁英途徑，則體現歷史脈絡中的結構→經制度一行為者在權力規則互動→事件產生（包括策動與意外）使得結構生成時序（時勢）→權力規則互動的結果→影響結構動向。因此，固然諸如憲法、政黨體系、規範與習慣等政治社會的結構因素，會在權力的動向上展現循常的規律性，同時在權力動向交織與關鍵時刻的影響下，制度也會出現不循常的遷動，而反映金融制度存在的動態性。

此外，歷史制度論與權力菁英途徑的結合，也告訴我們當權力菁英遇上危機事件，雖未必會產生關鍵時刻。不過藉由菁英互動中權力論述之結果來觀察，則不難發現權力一方面涉及連續行為的「形塑」，一方面涉及脈絡的「形塑」，即意指權力雖具備「形塑」行為與脈絡的特徵，可以被菁英們用來影響制度的轉向與否；但這並不表示權力的形塑特徵能直接讓制度轉向。而是說明，於權力互動的「形塑」過程中，制度轉向與否，反而涉及的是行為者對制度在認知程度上有多少改觀，因此權力論述除了是菁英對所處脈絡的詮釋外，可能更進一步的採取策略性行動，同時影響行為者與脈絡彼此間的「觀念」（即認知），進而再起制度遷動的走向，讓政治現狀可以存在有所不同之種種可能。

第二節 研究建議與未來我國金改的方向

就以上來看，我國金融制度改革涉及國際金融中心的影響幅度可以說是既深且廣，而本文給予這些金融制度變遷的解釋在於，雖然整體改革的大方向存在路徑依循的趨勢，例如總統角色在金融決策上權力主導之加深，但進一步探究歷次金融制度改革的細部，皆是先有危機，例如國民黨政權的正當性危機、本土型金融危機、民進黨政府金改運作、實現參與國際組織承諾的危機等。這些危機經由權力菁英們不斷論述與詮釋，當大眾對於某項議題的觀念成熟時，即使得結構生成時序（時勢），讓決策者不得不正面回應或解決這些危機。最後不論是政黨、總統、立委甚至是地方首長，在處理危機參與金改過程時，可能在未經長遠考量狀況，甚而讓金改中會損及他人的私利隱藏在公共議題背後，只處理眼前問題，使得幾次金改要面臨時間的壓力，更讓參與相關金改的行為者，常得憑藉個人在短期間倉促做出種種決定。

舉例來說，像是促動新銀行法通過之過程，傳出必須要儘快響應國內外金融自由化呼聲的說法、第一次金改過程中引發農漁民的不滿，意外促使權力菁英給予推動農業金融法的承諾、以及第二次金改「限時、限量」突如其來的出現與中止，最後又改以「逐步」整併或釋出官股的方式呈現。這改革的路徑除了讓我們可以看到並未符合路徑依循的觀點，同時體現權力菁英居中扮演的關鍵性，特別是從爭議中可以清楚看到，金改過程中權力的軌跡與動向，將會使得會議中設定的「改革共識」目標產生了異動，也就是說制度變遷存在「常中有變、變中有常」的現象；所以在金改結果上未必是反映當時社會預期與理想的滿足，抑或是在理論層次上反映所謂漸變式的制度遷動模型。

雖然，本文已明白知道涉及我國國際金融中心兩時期的重大金融改革路徑，並未符合路徑依循的觀點，但就目前馬英九政府運作我國金融制度的情況來看，在研究上是否該持續以相關路徑依循的理論作為金融改革的預測與建議，試圖探索在未來國際金融中心的進程，免於過去金融改革所陷入權力爭奪的困境。透過歷史制度論加上權力菁英的研究途徑，一方面讓我們可以就權力菁英的運作，瞭解以往我國金改在理論與實際的差別，一方面透過歷史制度論的「關鍵時刻」，進一步理解權力菁英的論述與行為者「認知轉向」所產生之新「觀念」，以及明白「觀念」與制度遷動的關係。避免日後遇上金改時的相關議題捲入權力菁英間維持決策主導的勝敗，而喪失金融改革維繫組織續存的立意。

所以筆者認為就未來金融制度研究而言，雖然目前馬英九政府的金融改革措施仍持續在進行中，其在國際金融中心策略之運作輪廓與面貌尚未有系統的勾勒，但日後相關金融制度的國際金融中心研究上，應可以在歷史制度論加上權力菁英的基礎上，以「觀念」為主「關鍵時刻」為輔，持續辯證權力菁英論述、互動與制度遷動形成，作為一種研究應用的前置作業，就既存的金融改革歷史一方面找出合理的解釋，一方面就權力菁英論述、互動嘗試找出前後不循常的地方，進一步相互辯證賦予合理的解釋。在這樣的情況下應該可以找出另一種制度性國際金融中心之研究方式，特別是針對我國國際金融中心的建立，往往存乎於某種既存「觀念」的狀態。

所以制度的遷動與否無外乎受行為者「觀念」（如，認知）所左右；因此就制度研究而言，菁英權力是無可或缺的途徑，但之中更為重要的是「觀念」因為觀念反映了行為者對所處脈絡的

認知，導引菁英權力對論述的挑選與策略性行動，而菁英權力所挑選的論述與策略性行動，可能的影響制度之遷動，走向不同於以往或是延續既存制度。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 于宗先、王金利，2003，《一隻看得見的手：政府在經濟發展過程中的角色》。台北：聯經。
- ，2005，《台灣金融體制之演變》。台北：聯經。
- 于宗先、邱正雄等編，1975，《台灣貨幣與金融論文集》。台北：聯經。
- 王宏仁、李廣均、龔宜君主編，2008，《跨戒：流動與堅持的台灣社會》。台北：群學。
- 王志弘、王珮民譯，David Harvey 著，2010，《資本的空間》。台北：群學。
- 王佳煌，2010，《雁行千里：東亞發展型國家的金融改革》。台北：巨流。
- 王振寰，1998，《誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構》。台北：巨流。
- 王耀興主編，1999，《我國金融制度與政策》。台北：財政部金融局。
- 朱雲漢，1989，〈寡佔經濟與威權政治體制〉，刊於蕭新煌等編，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》。台北：台灣研究基金會，頁 139-160。
- 朱道凱譯，Paul Hirst & Grahame Thompson 著，2002，《全球化迷思》。台北：群學。
- 何畏等譯，1999，Schumpeter Joseph 著，《資本主義、社會主義與民主》。北京：商務書館。

- 何俊志、任軍鋒、朱德米等編，2007，《新制度主義政治學譯文精選》。中國天津：天津人民出版社。
- 何景榮，Jan-Erik Lane & Svante Ersson 著，2002，《新制度主義政治學》。台北：韋伯。
- 呂亞力，2008，《政治學：從權力角度之政治剖析》。台北：東華。
- 宋興洲，2005，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》。台北：鼎茂圖書。
- 李宛蓉譯，大前研一著，2006，《無國界的世界：民族國家的終結》。台北：立緒。
- 李紅梅譯，Strange Susan 著，2000《賭場資本主義》。北京：社會科學文獻出版社。
- 沈宗瑞等譯，David Held 等著，2001，《全球化大轉變：全球化對政治、經濟與文化的衝擊》。台北：韋伯。
- 汪仲譯，Lowell Bryan & Diana Farrell 著，1997，《無疆界世場》。台北：時報。
- 周玉蔻，1993，《李登輝的一千天：1988-1992》。台北：麥田。
- 周育仁，1993，《政治與經濟之關係：台灣經驗與其理論意涵》。台北：五南。
- 周振華等譯，Saskia Sasse 著，2005，《全球城市：紐約、倫敦、東京》。上海：上海社會科學院。
- 周憲文譯，矢內原忠雄著，1999，《日本帝國主義下之台灣》。台北：海峽學術出版社。
- 周憲文譯，東嘉生著，2002，《台灣經濟史概說》。台北：海峽學術出版社。
- 周曉鐘譯，Lester Thurow 著，1998，《資本主義的未來》。北京：中國社會科學出版社。
- 林庭瑤譯，Kate Nash 著，2004，《全球化、政治與權力：政治社會學的分析》。台北：韋伯。

- 林葦芸譯，Lukes Steven 著，2006，《權力：基進觀點》。台北：商周。
- 林嘉焜，2007，《境外公司與 OBU 操作的第一本書》。台北：宏典文化。
- 柯志明，2003，《米糖相剋：日本殖民主義下台灣的發展與從屬》。台北：群學。
- 徐子婷譯，Colin Hay 著，2008，《政治學分析的途徑：批判導讀》。台北：韋伯。
- 秦孝儀編，1983，《先總統 蔣公思想言論總集》。台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，第 28 卷，頁 358-364。
- 高 朗，隋杜卿編，2002，《憲政制度與總統權力》。台北：國家政策研究基金會。
- 張貴茂，1994，《社會運動與政治轉化》。台北：國家政策雜誌社。
- 曹海軍譯，Meredith Woo-Cumings 譯，2008，《發展型國家》。台北：國家政策雜誌社。
- 盛逢時譯，1999，Krugman Paul 著，《失靈的年代—克魯曼看蕭條經濟》。台北：先覺出版。
- 郭承天、陳尚懋、黃宗昊，2000，〈有錢大家賺？民主化對台灣金融體系的影響〉，收錄朱雲漢、包宗和主編，《民主轉型與經濟衝突：九〇年代台灣經濟發展的困境與挑戰》。台北：桂冠，頁 75-111。
- 陳志龍主編，2006，《金控公司與併購：金融改革與財經犯罪》。台北：翰蘆圖書。
- 陳義彥等譯，David Marsh & Gerry Stoker 著，2007，《政治學方法論與途徑》。台北：韋伯。
- 黃競涓、郭進成、黃肇輝譯，Gillian Youngs 著，2001，《全球時代的國際關係》。台北：韋伯。
- 塗照彥，1999，《日本帝國主義下的台灣》。台北：人間出版社。

- 楊宇光譯，1994，Gilpin Robert 著，《國際關係的政治經濟分析》。
台北：桂冠公司。
- 楊鈞池譯，Thomas Gold 著，1997，〈金融管制與革新：日本與美國
銀行自由化的政治分析〉。收於田弘茂、朱雲漢編，《新興民
主的機遇與挑戰》。台北：業強，頁 292-342。
- 葉啟政，2004，《進出「結構—行動」的困境：與當代西方社會學
理論論述對話》。台北：三民。
- 劉進慶，1992，《台灣戰後經濟分析》。台北：人間出版社。
- 賴建誠，2008，《西洋經濟史的趣味》。台北：允晨文化。
- 閻 嘉譯，David Harvey 著，2003，《後現代的狀況：對文化變遷
之緣起探究》。北京：商務。
- 戴國輝、葉芸芸，1992，《愛憎二·二八，神話與史實：解開歷史
之謎》。台北：遠流出版社。
- 薛曉源、陳家剛編，2007，《全球化與新制度主義》。台北：五南。
- 瞿宛文，1999，《公與私之間：台灣經濟發展的另類思考》。台北：
天下文化。
- 龐建國，1993，《台灣經驗的理論與實際》，台北：幼獅。
- 鯨鯤和敏譯，Harold Lasswell 著，1991，《政治：論權勢人物的成
長、時機和方法》。台北：時報。
- 饒餘慶，1997，《香港國際金融中心》。台北：台灣商務。
- 顧秀林等譯，William Engdahl 著，2009，《金融海嘯：一場新鴉
片戰爭》。北京：知識產權出版社，頁 1-12。

二、期刊與學術論文

- 尤敏君，1995，〈東南亞國家推動亞太營運中心之現況〉，《台灣經
濟研究月刊》，第 18 卷，第 5 期，頁 61-65。
- 王長湘，2001，〈金融六法無法完全解決當前金融問題〉，《經濟前

- 瞻》，第 77 期，頁 124-126。
- 何思因，2005，〈金融制度與國際競爭〉，《問題與研究》，第 44 期，第 6 卷，頁 79-102。
- 吳親恩，2008，〈政治力對金融體系的干預台灣本土型金融風暴與重建〉，《問題與研究》，第 47 卷，第 7 期，頁 33-75。
- 吳鯤魯，2001 年，《亞洲區域金融中心的形成與變遷—香港與新加坡金融中心政策的政經分析》，台北：台灣大學政研所。
- 宋興洲，2003，〈重新思考國家：從政治經濟到文化政治經濟〉，《政治學報》，第 35 期，頁 101-163。
- 李文雄，2006，〈我國發展區域金融服務中心之展望〉，《證交資料》，第 534 期，頁 8-16。
- 李宗榮，1994，〈國家與金融資本：威權侍從主義下國民黨政權銀行政策的形成與轉型〉，東海大學社會研究所碩士論文。
- 李國鼎，1992，〈金融政策與金融體制之轉變〉，《自由中國之工業》，第 12 期，頁 1-19。
- 沈中華、周秀霞，2009，〈台北、香港與上海成為國際金融中心之條件分析—外國銀行設立分支機構的決定因素〉，《遠景基金會季刊》，第 10 卷第 2 期，頁 49-100。
- 沈有忠，2005，〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學叢論》，第 23 期，頁 27-60。
- 周樑楷，2006，〈歷史意識是種思維的方法〉，《思想》，第 2 期，頁 125-162。
- 林文琇，1995，〈從各境外金融中心之比較探索我國發展境外金融的利基〉，《中央銀行季刊》，第 18 卷，第 3 期，頁 22-49。
- 林炳文，2002，〈台灣地區儲蓄率下降原因之研究〉，《東吳大學經濟商學學報》，第 37 期，頁 65-90。
- 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的制度形成〉，《台灣社會學》，第 5 期，頁 12-17。

- 林繼文，2001，〈創設、選擇與演化：制度形成的三個理論模式〉，《政治學報》，第 23 卷，頁 61-93。
- 林寶安，2002c，〈一九九〇年代的金融擠兌、合併與金融秩序〉，《重訪東亞：全球、區域、國家、公民」社會學年會學術研討會》，台中：台灣社會學會與東海大學社會系合辦，頁 43-84。
- 姚文成，2009，〈二次金改金融整併監理制度：個案與檢討〉，《績效與策略研究》，第 6 卷，第 24 期，頁 1-17。
- 柯志明，2005，〈歷史的轉向：社會科學與歷史敘事的結合〉，《台灣社會學》，第 10 卷，頁 149-170。
- 柳嘉峰，1997，〈台灣加入世界貿易組織之政治經濟分析 1988-1996〉。碩士論文，台大政治研究所。
- 高永光，2001，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，頁 26-32。
- 康文聰，2008，〈台灣二次金改的政策網絡與關鍵時刻〉，《中華行政學報》，第 5 期，頁 105-122。
- 張鐵志，2008，〈台灣經濟自由化的政治邏輯：黨國資本主義的轉型與新政商聯盟 1980-2000〉，《台灣政治學刊》，第 12 卷，第 1 期，頁 101-145。
- 莊文忠，2003，〈制度的研究：「新制度論」觀點的比較與「後現代制度論」的發展〉，《理論與政策》，第 16 卷，第 4 期，頁 15-44。
- 許嘉棟，1984，〈台灣之金融體系雙元性與工業發展〉，《台灣工業發展會議論文集》，第 7 期，頁 87-114。
- 許嘉棟，1999，〈開放資本自由移動之影響與因應〉，《中央銀行季刊》，第 21 卷，第 4 期，頁 23-36。
- 郭承天，2009，〈後現代政治經濟學與新制度論〉，《社會科學叢論》，第 3 卷，第 1 期，頁 1-30。

- 郭秋永，2004，〈對峙的權力觀：行為與結構〉，《政治科學論叢》，第 20 卷，頁 98-78。
- 陳尚懋，2007，〈台灣金融改革的政治分析：ACTA 模型的檢驗〉，《東吳政治學報》，第 25 卷，第 1 期，頁 118-129。
- 陳尚懋、郭承天，2002，〈親信資本主義的延續或終結？台灣金融體系的制度改革〉，《重訪東亞：全球、區域、國家、公民」社會學年會學術研討會》，台中：台灣社會學會與東海大學社會系合辦，頁 1-30。
- 陳明通、朱雲漢，1992，〈區域性獨佔經濟、地方派系與省議員選舉〉，《國科會研究彙刊》，第 2 卷，第 1 期，頁 77-97。
- 陳若暉、陳又慈，2002，〈我國境外金融中心營運績效之分析〉，《台灣銀行季刊》，第 53 卷，第 2 期，頁 36-55。
- 陳惠玲，2006，〈銀行真實逾放比再推估及準確度檢驗〉，《貨幣觀測與信用評等》，第 30 期，頁 8-16。
- 陳敦源，2001，〈新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視〉，《行政暨政策學報》，第 3 卷，頁 129-184。
- 黃宗昊，2010，〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》，第 3 期，頁 145-172。
- 蔡增家，2000，〈美國金融改革的政治分析：管制與革新〉，《問題與研究》，第 6 期，頁 75-97。
- 盧俊偉，2007，〈從問題建構觀分析二次金改引發的爭議〉，《國會月刊》，第 35 卷，第 9 期，頁 30-24。
- 謝森中，1991，〈金融自由化、國際化、制度化與紀律化〉，《中央銀行季刊》，第 13 卷，第 4 期，頁 1-10。
- 瞿宛文，2004，〈後威權下再論「民營化」〉，《台灣社會研究季刊》，第 53 期，頁 36-49。
- 羅靖霖，2010，〈新版巴賽爾協定資本適足率簡介及台灣銀行普通股權益比之試算〉，《貨幣觀測與信用評等》，第 86 期，頁 4-16。

蘇子喬，2010，〈台灣憲政體制的變遷軌跡（一九九一到二〇一〇）：歷史制度論的分析〉，《東吳政治學報》，第28卷，第4期，頁147-223。

鐘利雄，2003，〈淺談「區域中心」與「簡易分行」〉，《今日合庫》，第26卷，第4期，第49-52頁。

三、報章雜誌

王時齊，2002，〈非做不可！整頓農漁，會扁李會面，府院黨召開黨政協調，游揆後天宣示決心〉。《聯合晚報》，版4。

——，2002，〈農漁會改革暫緩“改革絕不停”廣告昨傍晚突喊停報紙頭版、電視廣告全撤！綠營核心幹部“欲哭無淚想自殺”〉。《聯合晚報》，版3。

何孟奎，2001，〈連戰：支持立院開臨時會，會謝啟大對通過金融六法有共識並有條件參加經發會〉。《聯合晚報》，版2。

李美惠，1988，〈李總統經濟出擊！經國先生財經會談翻版？〉。《聯合晚報》，版1。

李淑慧，2006，〈二次金改「吳辜蔡花」變花渣，立委擔心釀成二次金融風暴〉。《經濟日報》，版A4。

林進修，2008，〈陳幸妤怒爆：民進黨哪個沒拿我爸錢？柯建銘證實：講的都是實情〉。《聯合晚報》，版A1。

林淑媛，2004，〈金管會副主委張秀蓮：神秘時程表，何來？〉。《經濟日報》，版A3。

林燕翎，2001，〈五大議題敲定 兩岸、金改、勞工、投資環境及產業升級入列〉。《經濟日報》，版4。

邱金蘭，2001，〈籌設經發會，九人小組今討論〉。《經濟日報》，版2。

——，2004，〈經建會：金控家數併至十家以下〉。《經濟日報》，

版 A4。

薑炫煥，2002，〈金融改革連戰反對用粗魯方式，昨訪頭城區漁會聲明將聯絡其他政黨立委重新修法〉。《聯合報》，版 17。

范凌嘉、陳志平，2004，〈國親：扁未真正面對財經問題〉。《聯合報》，版 A4

徐國淦，2004，〈國營事業員工陳情：民營化協商前緩釋股〉。《經濟日報》，版 A3。

張崑山，1989，〈動員令!?李主席擔心法案受影響，指示動員黨籍立委出席〉。《聯合報》，版 4。

黃雅詩、羅曉荷、林淑媛，2006，〈扁：黨政權力徹底下放，昨晚召開黨政會議，提出三個決定「自清、革新、權力下放」及一個決心「說到做到」〉。《經濟日報》，版 A1。

黃瑞典，2002，〈宋楚瑜訪苗痛批民進黨主政，百業蕭條農改粗糙〉。《聯合報》，版 18。

楊 森，1989，〈台大經濟系獨霸金融界〉，《財訊》，12 月號刊，頁 150-154。

葉慧心，1991，〈從寬放行奪標銀行也有失落感，政策運作三年歷經三任財長決策一變再變〉。《經濟日報》，新銀行新衝擊特別報導，版 3。

劉其筠，1988，〈中美金融談判獲致圓滿協議，歐蓋爾稱讚我方誠意必可贏得美國朝野重視〉。《經濟日報》，版 2。

蔡沛恆，2001，〈整頓基層金融，立院各黨團支持〉。《經濟日報》，版 3。

顏光佑，1985，〈對經革會的觀察與檢討，認知有差距如何談革新〉。《聯合報》，版 2。

羅曄智，2007，〈二次金改復活，藍營：打蘇揆耳光，把張揆當傀儡〉。《中國時報》，版 2。

貳、西文部分

(I) Books

- Amsden, Alice, 1989, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press. pp.72-76.
- Cheng, Tun-jen, 1993, "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: Cornell University Press. pp. 55-92.
- Dufey, Gunter, & Giddy, Ian, 1994, *The International Money Market, Englewood Cliffs*. New Jersey: Prentice Hall.
- Harvey, David, 1989, *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwe.
- Ho, Yan-Ki, 1991, "Hong Kong as an International Financial Centre" In Robert Haney Scott, Ho, Yan-Ki & Wang, Kie-Ann, Eds., *The Hong Kong Financial System*. New York: Oxford University Press. Pp. 381-405.
- Jessop, Bob, 1992, "Fordism and post-Fordism: a critical reformation." In M. Storper, & A. J. Scott, (eds), *Pathways to Industrialization and Regional Development*. London: Routledge, pp.43-65.
- Leyshon, Andrew, and Thrift, Nigel, 1997, *Money Space: Geographies of Monetary Transformation*. London: Routledge, CH:2. Pp. 41-81.
- McGahey, Ricard, Malloy, Mary, Kazanas, Katherine, & Jacobs, Michael, 1990, "What makes a financial Center?", In *Financial*

- Services, Financial centers: Public Policy and the Competition for Markets, Firms, and Jobs*, Boulder, Colorado: Westview Press, Pp. 15-20.
- Moran, Michael, 1991, *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK and Japan*. London: Macmillan.
- O'Brien, Richard, 1992, *Global Financial Integration: The End of Geography*. London: The Royal Institute of International Affairs, pp. 7-16.
- Pierson, Paul, & Skocpol, Theda, 2002, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science," in *Political Science : The State of the Discipline*, Ira Katznelson & Helen V. Milner eds., New York: W.W. Norton, pp.693-721.
- Pierson, Paul, 1994, *Dismantling the welfare state? : Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. New York : Cambridge University Press.
- Porteous, David, 1995, "The Geography of Finance: Spatial Dimensions of Intermediary Behavior," Aldershot: Avebury. A. J. Richard, & W. Dean, 2002, *Applied multivariate statistical analysis*. edition 5, Pearson Education, N.J. Pp.660-694.
- Sassen, Saskia, 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton:Princeton University Press.
- Sassen, Saskia, 1996, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York & London: Columbia University Press.
- Streeck, Wolfgang, & Thelen, Kathleen, 2005, "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economy," in Steinmo, Steven, Thelen, Kathleen, & Longstreth, Frank, eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political*

- Economy*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen, & Steinmo, Sven, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo et al., eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, pp. 1-32.
- Thrift, Nigel, & Leyshon, Andrew, 1998, "Moral geographies of money." in *Money and the Nation State : The Financial Revolution, Government, and the World Monetary System* edited by Jr., Richard Timberlake & Jr., Richard Timberlake. Transaction Publishers. pp.159-181.
- Wade, Robert, 1990, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. N.J.: Princeton University Press.
- Wu, Chyuan-yuan, 1992, *The Politics of Financial Development in Taiwan*. Ph. D. dissertation, University of Pennsylvania.

(I I) Periodicals

- Choi, Sang-Rim, Adrian, Tschoegl, & Yu, Chwo-Ming, 1986 "Banks and the world's major financial centers, 1970-1980." *Weltwirtschaftliches Review of World Economics*, 122 (1):Pp. 48-64.
- Kindleberger, Charles, 1974, "The formation of financial centers: A study in comparative economic history." *Princeton Studies in International Finance*, No.36, Pp.72-78.
- Leyshon, Andrew, & Thrift, Nigel, 1998, "Reading financial services: texts, consumers, and financial literacy" *Environment and Planning D: Society and Space* 16(1):Pp. 29-55.

- Pierson, Paul, 2000, "Path Dependence, and the Study of Politic, " *The American Political Science Review*, Vol.94, No.2, pp.250-267.
- Reiter, Joakim, 2003, "Changing the Microfoundations of Corporatism:The Impact of Financial. Globalization on Swedish Corporate Ownership, " *New Political Economy*, Vol.8, No.1, pp.103-126.
- Sassen, Saskia, 1999, "global Finance Centre" *foreign affairs*, 78(1): Pp.58-87.
- Thelen, Kathleen, 2000,"Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change," *Studies in American Political Development*, Vol. 14, No. 1, pp. 101-108.
- Weiss, Linda, 2000, "Developmental States in Transition: adapting, dismantling, innovating, not normalizing," *The Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 21-55