

### 第三章 金融自由化政策的形成

#### 第一節 1980 年代超額儲蓄與金融雙元性問題

1975 年的銀行法全面修正重整了台灣的金融部門，以建立起專業信用體系、中長期信用體系以及貨幣市場，可說是台灣為健全金融體系所踏出的第一步。然而 1980 年代的台灣經濟社會快速發展，金融部門進步的速度跟不上經濟體系變化的腳步，戰後所逐漸打造成形的既有金融體系由於設有許多金融管制，因而無法配合經濟體系的需求，超額儲蓄問題的出現以及金融雙元性現象越趨嚴重使得當時的台灣經濟體系面臨巨大的壓力。首先從總體經濟面切入超額儲蓄問題。超額儲蓄問題在現象上可說是「兩高一低」：高儲蓄率、高外匯存底、以及低投資成長<sup>56</sup>。

表 3-1：國民儲蓄與國內投資 (新台幣百萬元)

| 年    | 國民儲蓄毛額    |             | 國內投資毛額  |             | 超額儲蓄    |             |
|------|-----------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
|      | 金額        | 占 GNP 比率(%) | 金額      | 占 GNP 比率(%) | 金額      | 占 GNP 比率(%) |
| 1980 | 480.628   | 32.28       | 503.911 | 33.84       | -23.283 | -1.56       |
| 1981 | 553.005   | 31.34       | 529.833 | 30.03       | 23.172  | 1.31        |
| 1982 | 571.055   | 30.07       | 479.224 | 25.23       | 91.831  | 4.84        |
| 1983 | 675.850   | 32.13       | 492.861 | 23.43       | 182.989 | 8.70        |
| 1984 | 800.487   | 33.80       | 519.371 | 21.93       | 281.116 | 11.87       |
| 1985 | 844.192   | 33.57       | 471.359 | 18.74       | 372.833 | 14.82       |
| 1986 | 1.125.196 | 38.46       | 500.656 | 17.11       | 624.540 | 21.35       |
| 1987 | 1.272.167 | 38.52       | 666.934 | 20.19       | 605.233 | 18.32       |
| 1988 | 1.245.194 | 34.48       | 833.925 | 23.09       | 411.269 | 11.39       |
| 1989 | 1.253.045 | 31.10       | 923.423 | 22.92       | 329.622 | 8.18        |
| 1990 | 1.293.941 | 29.33       | 994.119 | 22.53       | 299.822 | 6.80        |

資料來源：<<國民所得年刊>>行政院主計處出版(1992)，頁 23「國民儲蓄與國內投資表」

<sup>56</sup>段承璞<<台灣戰後經濟>>人間出版社(1999)，頁 164

由表 3-1 中可以看出 1980 年代國民儲蓄毛額不斷增加，國民儲蓄佔國民所得的比例（儲蓄率）從 1982 年最低的 30.07% 升至 1987 年的 38.52%，高儲蓄率造成了銀行體系存款氾濫，然而這些國民儲蓄卻沒有充分使用在投資上。在投資方面，國內投資毛額的絕對數量雖然增加，但其佔國民所得的比例自 1980 年起便逐年下降，呈現出來的是減少的趨勢，國內投資毛額佔國民所得比例從 1980 年的 33.84 下降到 1986 年的 17.11%，顯示了投資意願的低落。1980 年代台灣實質工資的成長超過勞動生產率的成長幅度，工資水準提高降低了勞動密集工業的競爭優勢，使得勞動密集產業的利潤率大幅下降<sup>57</sup>，造成了生產部門的投資不振。

自 1981 年起，超額儲蓄的累積速度越來越快，1986 年超額儲蓄達到 6200 億新台幣，佔該年國民所得的 21.35%，也就是說，該年台灣經濟總產出竟有五分之一是閒置無用的。國民儲蓄的快速增加與國內投資不振，是超額儲蓄的成因，然而從經濟結構來看，當時台灣仍然資本缺乏。超額儲蓄不斷累積的原因，在於所謂「染上資金消化不良症」<sup>58</sup>，無法將經濟體中的儲蓄資金導入投資部門，反映出既有金融體系金融中介功能的阻塞。

---

<sup>57</sup> 段承璞《台灣戰後經濟》(1999)，頁 167

<sup>58</sup> 王作榮：「從經濟結構來看，台灣仍是資本缺乏國家。我們只是染上資金消化不良症。」文現深《錢該怎麼花？》《天下雜誌 57 期》(1986 年 2 月)，頁 13

表 3-2：貿易順差、外匯存底與貨幣供給 (新台幣百萬元)

| 年    | 貿易順差    | 外匯存底      | 對美元匯率 | 貨幣供給額     |        |
|------|---------|-----------|-------|-----------|--------|
|      |         |           |       | M1b       | 年增率    |
| 1981 | 36.217  | 244.388   | 37.79 | 451.560   | 13.79% |
| 1982 | 97.797  | 354.561   | 39.86 | 459.410   | 1.74%  |
| 1983 | 181.425 | 554.086   | 40.22 | 545.114   | 18.66% |
| 1984 | 262.430 | 771.169   | 39.32 | 621.501   | 14.01% |
| 1985 | 341.483 | 1.168.666 | 39.80 | 675.988   | 8.77%  |
| 1986 | 565.176 | 1.649.063 | 35.45 | 895.616   | 32.49% |
| 1987 | 561.443 | 1.981.955 | 28.50 | 1.311.063 | 46.39% |
| 1988 | 377.967 | 2.062.838 | 28.12 | 1.705.743 | 30.08% |
| 1989 | 295.315 | 2.005.653 | 26.17 | 1.932.196 | 13.29% |
| 1990 | 214.635 | 2.152.880 | 27.13 | 1.878.207 | -2.79% |

資料來源：整理自《中華民國統計年鑑》行政院主計處出版(1992)

在國外部門方面，1980 年代不斷成長的國際貿易順差為台灣賺進大量外匯存底。1981 年貿易順差約 360 億新台幣，佔該年國內生產毛額的 2%，1986 年貿易順差成長到 5650 億新台幣的高峰，達到該年國內生產毛額的 20%，6 年間貿易順差快速成長了 16 倍。80 年代大量的貿易順差加上管制匯率政策，使得央行外匯存底快速累積，從 1981 年約 2400 億新台幣成長到 1986 年的 1 兆 6500 億。外匯存底的快速增加迫使新台幣脫離原有的管制匯價，開始向上升值<sup>59</sup>。

在外貿的大幅順差下，自 1985 年開始的台美貿易談判中，我國不斷對關稅減讓並解除各種進口管制以平衡國際收支的壓力。在匯率方面，1986 年開始，新台幣由 1 美元兌換 39.8 元新台幣升至 35.45 元，而 1987 年取消匯率管制後，新台幣更快速升值到 1989 年 1 美元兌換 26.17 元新台幣的高點。匯率的自由化雖然控制了外匯存底累積的速度，但新台幣持續緩慢的升值政策也引起了套匯熱錢的湧入。

在國際貿易對國內經濟的影響方面，外匯存底的遽然增加，自然帶來國內貨

<sup>59</sup> 殷乃平〈四十年來台灣的經濟發展與金融政策〉近代中國 85 期(1991)，頁 41

幣供給額的升高，外匯存底成長最快的 1986 年，貨幣供給額 (M1b) 的年增率高達 32.49%，1987 年匯率自由化後，貨幣供給額年增率更高達 46.39%。但此時期卻沒有發生通貨膨脹現象，主要原因是新台幣的升值加上關稅大幅減低使得進口供給大增，進口貿易財價格的上漲壓力被抵消，只有不動產，股票與工資價格大漲，整體物價水準因此消彼長而出現難得的穩定<sup>60</sup>。

綜合國內外的總體經濟因素，由於國民儲蓄率的提高與國內投資不振產生的超額儲蓄，在金融機構未能充分發揮資金供給與需求的中介管道作用的狀況下，超額累積的速度越來越快，大量的社會資金閒置無用，對經濟體系帶來巨大的壓力。即在匯率管制下，對外貿易順差累積的大量外匯存底為金融體系帶來過多的貨幣供給，衝擊政府對金融市場的嚴格管制，導致 1987 年匯率管制完全解除。「超額儲蓄」問題使台灣經濟機制失去平衡，而究其成因最大者，即在金融部門無法配合經濟體系的運作。接下來我們觀察當時台灣金融部門的問題。

過去政府為了促進經濟成長與金融穩定，一直有意的壓抑國內利率水準。由於資金價格偏低，投資成本相對減少，有助於經濟發展中的資本形成。但是價格偏低，市場上的需求大於供給，資金因而相對不足，銀行的資金開始採取指定信用配給方式，配合政府經濟計劃中獎勵投資的措施，對策略性工業的低利貸放相繼出現。因此，為配合貸放政策分工的專業銀行體系也從 1975 年修正銀行法後開始成立。然而銀行的官定利率與資金配給，使得民間黑市金融市場應運而生，形成地上金融 (金融機構) 與地下金融 (民間借貸市場) 並存的金融市場雙元性 (dualism) 現象，黑市利率最高時為官定利率的兩倍半<sup>61</sup>，提供無法取得銀行授信的貸放對象，填補了地上金融的真空地帶。

但台灣的金融體系在 1980 年代出現異常的現象，銀行體系存款總額遠超過放款總額，即使銀行的放款利率已經被壓的很低，甚至低於存款利率，放款金額

---

<sup>60</sup> 殷乃平〈四十年來台灣的經濟發展與金融政策〉〈近代中國 85 期〉(1991)，頁 30-46

<sup>61</sup> 殷乃平〈金融自由化的趨勢與方向〉〈基層金融 19 期〉(1989 年 9 月)，頁 1-8

仍然停滯不增<sup>62</sup>，以至銀行竟對鉅額存款採取議價或拒收，使得採用近四十年的公定利率價格管制面臨極大的改制壓力。壓低的利率理應造成資金的需求大於供給，然而此時期銀行體系竟是資金供給遠超過資金需求，究竟是什麼原因形成這種異象的出現？

表 3-3：銀行體系存放款金額及利率表(1980~1990) (新台幣百萬元)

| 年    | 存款金額      | 一年期<br>定期存款<br>最高利率 | 放款金額      | 短期放款利率<br>(一年及一年以下) |       | 存款-放款     |
|------|-----------|---------------------|-----------|---------------------|-------|-----------|
|      |           |                     |           | 最高                  | 最低    |           |
| 1980 | 810.558   | 12.50               | 798.935   | 16.20               | 13.50 | 11.623    |
| 1981 | 973.656   | 13.50               | 877.670   | 16.75               | 14.00 | 95.986    |
| 1982 | 1.219.320 | 10.50               | 1.048.287 | 12.75               | 10.75 | 171.033   |
| 1983 | 1.533.818 | 8.50                | 1.240.138 | 10.25               | 8.50  | 293.680   |
| 1984 | 1.851.013 | 8.00                | 1.398.047 | 10.00               | 8.00  | 452.966   |
| 1985 | 2.294.030 | 7.00                | 1.514.109 | 9.75                | 7.00  | 779.921   |
| 1986 | 2.819.609 | 6.25                | 1.692.705 | 9.25                | 5.50  | 1.126.904 |
| 1987 | 3.447.112 | 6.25                | 1.977.017 | 9.25                | 5.50  | 1.470.095 |
| 1988 | 4.140.254 | 6.25                | 2.702.423 | 9.25                | 5.50  | 1.437.831 |
| 1989 | 5.028.160 | 9.25                | 3.417.422 | 11.00               | 6.50  | 1.610.738 |
| 1990 | 5.519.865 | --                  | 3.772.199 | --                  | --    | 1.747.666 |

資料來源：整理自《各銀行業務概況年報》中央銀行經濟研究處編(1980~1990)，「全體銀行存款來源」、「全體銀行放款用途」、《中華民國統計年鑑》行政院主計處出版(1992)，「銀行利率」。

說明：1990年無存放款利率資料，因自1989年7月19日銀行法修正實施日起，廢止存款利率上限及放款利率上、下限規定。

根據表 3-3，可以觀察到 1989 年取消利率管制之前，存放款的利率限制在整個 80 年代呈現下降的趨勢，在利率不斷調降的過程中，放款利率又比存款利率

<sup>62</sup> 段承璞《台灣戰後經濟》(1999)，頁 164

下降速度更快，一年及一年以下的短期放款利率下限自 1983 年已經開始與一年期定期存款利率相同，1986 年起更出現利率倒掛的現象，一年以下放款的利率下限降至 5.50%，相同期間的一年期定期存款利率上限為 6.25%。

存款利率不斷降低使得儲蓄的利潤減少，放款利率比存款利率更低，利率倒掛使得企業向銀行貸款的資金成本極端低廉。然而銀行體系存款金額卻相反地不斷增加，放款金額則停滯不前，使得銀行體系的「爛頭寸」（存款與放款金額的差距）逐年增加。這種價格降低反而產生資金供給大於需求的倒錯現象，並非來自投資不振引起的資金需求不足，而是銀行體系金融中介功能不順暢，使得金融部門無法配合經濟體系的需求，是造成 1980 年代超額儲蓄問題的主因。

表 3-4：民營企業國內借款來源表 (新台幣百萬元)

| 年    | 金融機構      |       | 民間借貸     |       |        |      |         |       | 合計金額      |
|------|-----------|-------|----------|-------|--------|------|---------|-------|-----------|
|      |           |       | 家庭及非營利團體 |       | 企業相互融資 |      | 小計      |       |           |
|      | 金額        | 百分比   | 金額       | 百分比   | 金額     | 百分比  | 金額      | 百分比   |           |
| 1975 | 159.443   | 69.99 | 63.540   | 27.89 | 4.840  | 2.12 | 68.380  | 30.01 | 227.823   |
| 1976 | 184.128   | 67.68 | 80.986   | 29.77 | 6.928  | 2.55 | 87.914  | 32.32 | 272.042   |
| 1977 | 201.076   | 65.19 | 99.479   | 32.25 | 7.894  | 2.56 | 107.373 | 34.81 | 308.449   |
| 1978 | 247.689   | 62.49 | 140.433  | 35.43 | 8.251  | 2.08 | 148.684 | 37.51 | 396.373   |
| 1979 | 308.134   | 62.21 | 174.920  | 35.31 | 12.277 | 2.48 | 187.197 | 37.79 | 495.331   |
| 1980 | 390.254   | 60.33 | 240.260  | 37.14 | 16.403 | 2.54 | 256.663 | 39.67 | 646.917   |
| 1981 | 442.560   | 59.80 | 280.418  | 37.89 | 17.057 | 2.30 | 297.475 | 40.20 | 740.035   |
| 1982 | 473.970   | 60.47 | 289.810  | 36.98 | 19.973 | 2.55 | 309.783 | 39.53 | 783.753   |
| 1983 | 567.650   | 57.53 | 394.356  | 39.97 | 24.646 | 2.50 | 419.002 | 42.47 | 986.652   |
| 1984 | 645.811   | 67.23 | 303.917  | 31.64 | 10.894 | 1.13 | 314.811 | 32.77 | 960.622   |
| 1985 | 449.707   | 52.64 | 355.321  | 41.59 | 49.304 | 5.77 | 404.625 | 47.36 | 854.332   |
| 1986 | 775.568   | 55.23 | 585.436  | 41.69 | 43.338 | 3.09 | 628.774 | 44.77 | 1,404.342 |
| 1987 | 1,017.247 | 60.23 | 619.990  | 36.71 | 51.688 | 3.06 | 671.678 | 39.77 | 1,688.925 |

資料來源：整理自《中華民國台灣地區資金流量統計》中央銀行經濟研究處編印(1988)

表 3-4 說明 1980 年代台灣的金融體系並非處於資金需求不足的狀況，相反

的，即使在黑市利率較金融機構利率高的情況下，企業對地下金融市場的資金需求仍然不斷擴大，證明了資金仍是供不應求的狀況。

1975 年修正銀行法重整金融體系，地上與地下金融的比例——民營企業向金融機構融資與向民間借貸的比例——約為 70% 與 30%，然而其後企業向金融機構融資的比例不斷下降，相對的向民間借貸的比例不斷提高，地下金融的規模不斷擴大，到了 1980 年代地上與地下金融的比例約為 60% 與 40%，在超額儲蓄與外匯存底問題最嚴重的 1985、1986 年，地上金融與地下金融的規模甚至達到 55% 與 45% 的比例。地下金融的規模不斷擴大，而金融機構在公定利率不斷調低的狀況下卻仍然無法增加民間企業貸款，金融市場雙元性問題越趨嚴重再度說明了既有銀行體系已達到不得不改弦更張的地步。

金融中介的阻塞造成金融市場中資金浮濫（銀行存款大於放款）與資金供不應求（民間企業實際的資金需求情況）兩個矛盾的狀況同時並存。經濟體系中，堵塞在金融部門的資金無法充分供給到需求資金的部門，不斷累積的壓力使得經濟機制失去平衡，金融體系的變革成為當務之急，導致 1984 年開始的金融自由化政策。

## 第二節 金融中介阻塞的原因

第二次能源危機後的 1980 年代初期，國際經濟有一段相當長時間的衰退，台灣經濟也受到影響。雖自 1983 年之後經濟開始復甦，然而投資力量仍不夠強勁。1985 年 2 月「十信」案的發生，更顯示經濟紀律不彰，嚴重影響經濟公平與健全發展；加上市場激烈競爭與國際保護主義的抬頭等等因素，使得台灣經濟面臨一個新的轉形階段與調整的抉擇。因此行政院揭示了經濟自由化與國際化的目標，1985 年 5 月行政院院會中決定成立經濟革新委員會，對當時的經濟政策、制度、措施等等加以檢討。經濟革新委員會的成員由政府有關人員、工商企業人士及學者專家共同組成<sup>63</sup>，以六個月為期，檢討當前經濟經濟情勢，擬定革新方案，提供政府核定實施。經革會共設財稅、金融、產業、貿易、經濟行政五個工作組，在金融組的總結報告中，指出台灣當時國內的金融問題可歸納為三項：一、金融制度、法令不合時宜或不夠周延，二、金融市場不夠健全，三、公營銀行缺乏自主性<sup>64</sup>。

首先在金融制度及法令方面，配合社會經濟結構的變化，信用合作社、信託投資公司與中小企業銀行等金融機構的經營型態必須做適當的調整。而金融法令未能適時全盤修訂，不能配合金融自由化與國際化的既定政策，甚至信用合作社法、信託法、金融機構合併改制法等尚付闕如。在金融市場方面，當時企業籌措資金管道中直接金融所佔比例甚低，銀行業的間接金融佔壓倒性的重要地位，金融市場中無論貨幣市場、資本市場、外匯市場或黃金市場均未臻健全，利率、匯率自由化政策也有待改進。最後，在公營銀行缺乏自主性方面，由第二章可知，台灣的銀行體系以公營銀行為主，民營所佔比例十分有限且均有官股介入。但公

---

<sup>63</sup> 經濟革新委員會委員：

政府有關人員：李國鼎、周宏濤、趙耀東、張繼正、李達海、陸潤康、錢純、王章清、鍾時孟、王昭明。學者專家：蔣碩傑、王作榮、孫震、梁國樹、于宗先、侯家駒、楊選堂、潘志奇、陳聽安。工商企業人士：辜振甫、王永慶、林挺生、吳舜文、徐有庠、徐風和、陳長文、施振容、莊國欽。<<行政院經濟革新委員會報告書—第一冊>>(1985)，頁 501

<sup>64</sup> <<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁 1-2



營銀行遭受行政干預及有關法令束縛，喪失經營自主性，導致金融管道不暢、阻礙金融中介，金融長期規劃與創新的功能受限，使得公營銀行的管理政策與經營型態亟待調整改進。

台灣由國家主導四十年的公營銀行體制，在 1980 年代眾多金融問題的壓力之下被迫開放，我們可從以上三項金融問題剖析開放民營銀行政策的形成。首先是既有金融制度及法令已無法規範金融體系造成金融秩序的敗壞，又在金融市場不夠健全的情況下面臨國際化的衝擊，最後公營銀行體系的各種問題使金融中介功能失靈的情況下，不得不變革金融制度以配合經濟體系發展的需求，最後導致 1989 年的銀行法修正，利率完全自由化與開放新民營銀行設立。

#### 一、金融制度及法令：

1975 年的第四次銀行法修正，為健全台灣金融體系踏出了第一步，然而銀行法實施後，由於經濟體系成長變化的速度太快，舊有公營銀行為主的金融體系無法配合經濟發展，使得地下金融問題的擴大，銀行法漸漸無法規範各種金融行為，我們可從銀行法的修正過程中看出此一現象。自 1975 年銀行法第四次修正後，分別再於 1977、78、79、80、81、85 年進行了六次小規模修正，對於銀行放款利害關係人範圍、銀行人事兼任的問題、以及取締工商企業收受職工存款等規定的修正，目的仍在防堵地下金融、維持公營銀行體系的運作。然而 1980 年代台灣資金的浮濫，有如洪水一般衝擊著金融體系，金融秩序的敗壞造成了多次金融危機，再加上 1987 年外匯開放後國外資金進入台灣，使得 40 年來的金融壁壘面臨危機，而終於在 1989 年銀行法第十一次修正開放民營銀行的設立，為台灣的金融自由化過程邁向新里程碑。

表 3-5：銀行法第 5~10 次修正主要內容

| 時間      | 修正次    | 修訂/增訂    | 主要修正內容   |
|---------|--------|----------|--|
| 1977、12 | 第 5 次  | 修 6 增 1  | 1.小額存款與儲蓄存款。2.專業銀行名額。<br>3.銀行間人事兼任。4.信託公司發行金融債券。<br>5.信託公司賠償準備率。6.罰則 |
| 1978、7  | 第 6 次  | 修 1      | 專業銀行經營業務   |
| 1979、12 | 第 7 次  | 修 1      | 銀行間人事兼任  |
| 1980、12 | 第 8 次  | 修 1      | 對住宅及企業建築放款總額放寬   |
| 1981、7  | 第 9 次  | 修 1      | 維持「非銀行不得收受存款」體制  |
| 1985、5  | 第 10 次 | 修 26 增 2 | 1.放款利害關係者範圍 2.確定銀行的法人地位<br>3.信託業之營業項目及賠償準備 4.罰則                      |
| 1989、7  | 第 11 次 | 修 27 增 5 | 1.開放民營銀行 2.取消利率管制 3.健全銀行制度<br>4.促進銀行業務自由化 5.整頓金融紀律、維護金融秩序            |

資料來源：整理自—金融研究參考資料之四十<<銀行法歷次修正立法資料彙編>>財政部金融局出版(1993)

銀行法第五次修正中，首先因社會反映意見而刪除了小額存款以新台幣 100 萬元為限、儲蓄存款不得中途提取、專業銀行之種類及專業應在銀行名稱中表示<sup>65</sup>等實際業務經營上不合理的規定。第二，明定銀行負責人及職員不得兼任其他銀行之常務董事、常駐監察人或任何職務，以遏止相互投資的銀行及信託投資公司人事兼任之流弊。第三，增訂信託投資公司不收受信託資金者，得照規定發行金融債券，但募得之資金應全部用於對生產事業之中長期放款<sup>66</sup>；以及因業者不勝負擔，而降低信託投資公司之賠償準備率以促其業務發展。最後，修正罰則，加重違法經營之處罰。

<sup>65</sup> 例如交通銀行為工業之專業銀行，則需改名為「交通工業銀行」。中國農民銀行為農業之專業銀行，則需改名為「中國農民農業銀行」。

<sup>66</sup> 由於當時 8 家信託投資公司僅中華開發一家規定不收受信託資金，因此此條銀行法修正被視為「中華開發條款」。

在第六次修正中，由於當時幾家專業銀行已從事銀行法規定之外的業務，如中國輸出入銀行辦理輸出入保險業務、土地銀行受政府委託辦理山坡地實驗農場的開發、中小企業銀行辦理合會業務<sup>67</sup>，均不在銀行經營業務規定之內，因此修正銀行法，將專業銀行經政府核准辦理之業務予以就地合法。

銀行法第七次修正則對於第五次修正案中第三十五條之一「銀行負責人及職員不得兼任其他銀行之常務董事、常駐監察人或任何職務。」加入「但因投資關係，並經主管機關核准者，得兼任被投資銀行之董事或監察人。」之但書<sup>68</sup>。在第二章中說明了台灣當時金融體系錯綜複雜的投資關係，各公營銀行間互相多有投資，另外對於民營的世華聯合商業銀行或中華開發信託公司均有大量官股存在，此次銀行法修正即為將上述情形予以合法化，政府因而利用任命銀行人事關係即可緊密控制金融體系。

銀行法第八次修正則放寬了儲蓄銀行辦理住宅建築及企業建築放款之總額，不得超過放款時所收受存款總餘額及金融債券發售額之和之百分之二十的規定。為鼓勵儲蓄協助購買自用住宅，以應國民居住需要，而加入了經中央主管機關核准辦理之購屋放款不在此限之但書。

1981年的銀行法第九次修正案的內容，主要在刪除銀行法第二十九條第二項關於工商企業收受職工儲蓄之規定。在原來的銀行法中規定，除法律另有規定者外，非銀行不得經營收受存款，但工商企業經主管機關核准，收受本機構內之職工儲蓄者，不在此限。此項規定破壞了「非銀行不得經營收受存款」的體制，影響金融秩序甚大，因此修法將其刪除。此次修法目的在維護「非銀行不得經營收受存款」的體制，然而我們發現這次銀行法修正後，仍然無法禁止工商企業吸

<sup>67</sup> <<銀行法歷次修正立法資料彙編>>財政部金融局出版(1993)，頁 1182-1183

<sup>68</sup> 行政院函送立法院審議資料中，對此次修正案的說明為：「由於目前各銀行間，如世華銀行、中華開發信託公司、台灣銀行、土地銀行及彰化銀行等，有為配合政策需要，有為符合公司組織需有七個發起人之規定，因而每有相互投資之情形存在，且多指派董事長、總經理或其他職員為被投資銀行之董、監事，以行使其投資權力。茲以本條之規定，對銀行之負責人及職員不得兼任其他銀行任何職務，顯有影響投資銀行之權益及被投資銀行董監事為之組織，情形重大，至感執行困難，爰增訂但書，規定因投資關係並經主管機關核准者，得兼任被投資銀行之董事或監察人。」<<銀行法歷次修正立法資料彙編>>財政部金融局出版(1993)，頁 1189

收職工儲蓄的行為，當時企業多以「借款」的名義，向員工開立借據變相辦理收受存款的業務，破壞金融秩序，以致於發生 1985 年國泰塑膠公司的擠提事件，之後若干上市公司傳出財務週轉不穩，報章喧騰不絕<sup>69</sup>，此後尚有 1990 年大同公司爆發勞方控訴資方非法吸收職工存款<sup>70</sup>。由此可知民間對金融服務的需求，已非公營銀行體系所能滿足，立法禁止也無法遏止民間違法經營之情事，象徵著金融秩序的敗壞。

從 1985 年的銀行法第十次修正，更可看出金融秩序的敗壞。此次修正的重點可分為四項，第一，在放款利害關係人方面，增列銀行不得對與本行負責人或辦理授信之職員有利害關係者為無擔保授信，以及就銀行法第三十二與三十三條所稱，與本行負責人或辦理授信之職員「有利害關係者」之範圍，分款予以明定，以利適用<sup>71</sup>。對放款利害關係人之規定不清，容易產生利用親屬關係為人頭貸款，使銀行風險過於集中的問題。更嚴重的是，當時的銀行法並無完備法令界定關係企業定義，與規模關係企業編制合併財務報表等責任。使得企業集團以關係企業資金互相流用、互負票據背書及契約保證責任，甚至藉相互投資及交易裝飾財務報表，銀行難以判斷授信風險。企業集團有金融機構者，更將吸收自社會的存款以寬鬆貸放條件集中對關係企業融資<sup>72</sup>，造成 1985 年「十信」案等多次金融危機。

此次修法的第二個重點在於明定銀行為「法人」，其組織以股份有限公司為限，在此之前，屬於法律組織之銀行，如中國輸出入銀行及專案核准的銀行，如台灣銀行、土地銀行、合作金庫、台北市銀行等，均不具法人資格，在國外涉訟時，對其權益的影響甚鉅，因此修法確定各銀行的法人資格。

---

<sup>69</sup> 「銀行法七十年七月修訂後，刪除工商企業得吸收職工存款規定，惟工商企業仍繼續以『借款』名義變相辦理，以致發生國泰塑膠公司擠提事件。」<<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁 84

<sup>70</sup> 「日前大同公司曾經發生勞方控訴資方非法吸收勞工資金，違法經營職工存款業務。」<<基層金融>>21 期，基層金融研究訓練中心出版(1990 年 9 月)，頁 363

<sup>71</sup> <<銀行法歷次修正立法資料彙編>>財政部金融局出版(1993)，頁 1252

<sup>72</sup> <修訂金融有關法令，維持金融秩序之建議><<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁 84

第三個重點則在信託投資公司方面，當時信託投資公司的放款對象僅限於生產事業，已經不足以適應經濟結構變遷後之需要，而且信託業者迭以所吸收之龐大信託資金大量投資於不動產或直接投資於生產事業，造成助長房地產價格波動或併吞其他企業情事；另外又經營證券投資信託事業，與專業化經營管理的原則不符<sup>73</sup>。因此此次修法將信託投資公司的營業項目予以調整，明定辦理中長期放款不以生產事業為限，並刪除經營不動產投資、生產事業投資及證券投資信託業務。

最後，此次修法再將罰則部門加重，原銀行法條文中所定罰金、罰鍰額度因社會經濟情況變動，已嫌偏低，而此次修法在配合修正第三十二、三十三條有關利害關係人部份明定刑罰，加重行為人之責任。

由歷次銀行法修正的內容觀之，銀行法第五次到第八次修正目的均在維持原有的公營銀行體系之運作，而從第九次修正可以發現地下金融的問題已然出現，立法遏止企業收受職工存款的目的失敗，第十次修正更暴露了銀行法的重大問題，對放款利害關係人範圍規定過小，對關係企業的定義及合併報表的規定更是付之闕如，再加上罰則中對於違法之刑罰規定過輕，是造成 1980 年代金融秩序敗壞，引起亞信、十信、國信、僑信等多次金融危機的主因。銀行法對於各種金融行為以無法規範，最後促使 1989 年銀行法的全面修正。

1982 年亞信事件爆發，原因在於亞洲信託公司大肆投資不動產及股票，其後由於股市及房地產景氣挫落，資金大量凍結，且授信業務又過度偏重其關係企業，央行金融檢查處發現其弊端，經報章批露後引起嚴重擠兌。1985 年十信事件爆發，原因在於台北市第十信用合作社放款大量違規輾轉流入國塑企業集團，而國塑企業經營不善，使存款民眾失去信心，爭先前往擠兌。而隨著十信事件風波，另一關係企業國泰信託也掀起金融風暴，由於國信大量承做國泰企業的商業

---

<sup>73</sup> <<銀行法歷次修正立法資料彙編>>財政部金融局出版(1993)，頁 1253-1254

本票與銀行承兌匯票，在貨幣市場中大量流通，因此政府組成銀行團處理國信問題，1989年過國信由三陽集團接收。最後，同樣爆發在1985年的僑信事件，財經當局查獲華僑信託公司違法挪用信託資金，大舉套匯，壞帳總額過高引發了金融失控問題。

1980年代這四次金融危機的爆發均屬同一模式，暴露出銀行法對關係人及關係企業規定過鬆，罰則過輕的缺點，而金融危機一再爆發，也暴露出金融檢查機制無法有效預防金融機構違規營業與監督其內部控管的缺失。這四次金融危機更造成政府對民營金融機構的不信任感，使得信用合作社與信託投資公司欲改制為民營銀行的要求受阻，最後影響了開放新民營銀行設立的過程。

## 二、金融市場不夠健全：

在金融體系中，有銀行體系所代表的間接金融體系以及金融市場代表的直接金融體系，金融市場包含了貨幣市場、資本市場、外匯市場三個市場，企業除了可以從銀行體系融資籌措資金外，也可以由商業本票或公司債等工具從金融市場籌措資金。然而台灣的直接金融體系不夠發達，無法與間接金融體系產生互補的功能，1980年代銀行體系中大量的超額儲蓄形成游資，不斷的在民間尋找高報酬的出路，結果造成了股市與房地產的飆漲，以及地下投資公司的興起。外匯管制取消之後更有套匯熱錢的湧入，原本封閉的金融體系在外來競爭壓力下瀕臨瓦解，國內浮濫的資金更有如洪流一般衝擊著利率管制的堤防，影響了1989年銀行法的修訂與民營銀行的開放政策。

1975年銀行法第四次修正後，先後成立了中興、國際、中華三家票券金融公司，以貨幣市場承銷商、交易商及經紀商身份參與市場活動。發展貨幣市場的目的在促進合格商業票據與政府證券之流通，便利短期資金調度，加強儲蓄者與投資者的媒介功能，且提供適切的貨幣市場指標，而中央銀行亦可透過貨幣市場執行貨幣政策，調節金融。然而自貨幣市場成立之後出現許多問題，如貨幣市場工具之種類與數量不足、商業本票發行利率僅由三家票券金融公司制定。競價程

度不足、社會個人參與較少，無法吸引閒置資金、規範貨幣市場之法令不夠完整<sup>74</sup>等等的問題。對民間小額投資者而言，市場資訊難以取得與金融工具投資的單位過高，導致了一般投資者難以進入貨幣市場，當時更有票券業者指出：「許多投資者不明白貨幣市場可提供短天期票券買賣，連貨幣市場有哪些工具都分不清楚，更別提各別工具的買賣及收益分析了<sup>75</sup>」。

在資本市場方面，自 1962 年台灣證券交易所成立後，資本市場的主要缺失包括市場投機氣氛太重、市場規模太小、籌碼品質不良、對從業人員及上市公司之管理未盡完善、以及上市公司報告與資訊不夠正確及公開等等<sup>76</sup>，導致資本市場不夠發達，企業難以從資本市場取得資金。

銀行體系中大量的游資在銀行利率偏低，且中介功能不彰的情況下，為尋求更高的報酬而流入規模不大的資本市場，造成股市價格狂飆。1985 年貨幣供給額開始成長時，股價指數僅 636 點，在 1987 年 7 月外匯管制開放後的兩個月內，股價指數上升了百分之九十一點五，1987 年全年股市交易值為前一年的 3.94 倍，交易筆數為 2.26 倍。雖然股市在 1987 年 10 月與 1988 年 9 月歷經兩次崩盤，但由於貨幣供給年增率仍高，股市有足夠的力量向前再創高價，1989 年股市金錢遊戲達到最高潮，一年內開戶數增加兩百七十萬戶，竟佔總開戶數的 66%，全年股市交易額達到新台幣二十五兆以上，股市總市值超過新台幣六兆，1990 年 2 月，股價指術直衝一萬兩千點<sup>77</sup>。

銀行體系資金的泛濫與利率太低，加上股市的熱絡與外匯市場的開放，造成地下投資公司的興起，在 1986 年底至 1987 年初，估計有超過 500 家地下投資公司，吸收民間的儲蓄資金高達 3000 億元<sup>78</sup>。地下投資公司以高利率吸收資金，用老鼠會的方式吸收新進資金以支付其利率負擔，在股市炒作投資、在外匯市場

<sup>74</sup> <改進貨幣市場之建議><<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁 147-148

<sup>75</sup> <基層金融日誌 1986 10 14><<基層金融>>14 期，基層金融研究訓練中心出版(1987 年 3 月)，頁 313-314

<sup>76</sup> <發展資本市場之建議><<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁 159

<sup>77</sup> <<中華民國統計年鑑>>行政院主計處出版(1992)，頁 740-741「證券交易統計」

<sup>78</sup> 殷乃平<金錢遊戲的疏導與轉化途徑>李庸三、錢釧燈主編<<台灣地下經濟論文集>>聯經出版(1997)，頁 266

套匯、期貨市場投機，亦有少數投資不動產。一但新進資金不足以之付其高利，便會立即倒閉。但一般人在其高利引誘下，認為只要自己不是最後一隻老鼠，賭個一年半載即可回本的投機僥倖心態下，使得地下投資公司越演越盛。

公定的寡佔利率失去了功能，金融市場的「錢潮」帶來的股市狂飆與地下金融問題不斷衝擊著利率管制的堤防，使得利率自由化的程度不斷開放。在外匯管制開放後，面對外商銀行即將進入台灣金融壁壘，銀行法的修正更為迫切。1980年代金融市場的種種問題，最後導致了1989年銀行法修正案完全取消利率管制，開放民營銀行，以及取締整頓地下投資公司的方向。

### 三、公營銀行體系的問題

1980年代台灣的金融體系出現各種問題，銀行體系中存款遠大於放款，但間中小企業卻苦於籌不到錢。擁有信用合作社與信託投資公司的集團企業，則將吸收自社會大眾的資金大量提供給關係企業，或炒作股市、房地產，造成多次金融危機。龐大的社會游資流入資本市場，造成了股市狂飆與地下投資公司的金錢遊戲，台灣社會經歷了一次歷時短暫卻影響深遠的泡沫經濟。而造成金融體系種種亂象最主要的原因，可以歸咎於寡佔壟斷的利率管制無法反應市場供需情況以及公營銀行體系金融中介功能的失靈兩者，以下我們將探討公營銀行體系的各種問題。

#### 1. 公營銀行的經營問題

戰後台灣金融體系中，公營銀行一直是金融的骨幹，但公營銀行在法規、制度及人為因素的種種限制下，喪失經營自主性，導致金融管道不暢，阻礙金融中介功能的發揮。1985年召開的經濟革新委員會中，提出公營銀行經營所遭遇的主要困難主要有：一、辦理授信本應負正常風險，但公營銀行之呆帳轉銷，被視為「機關經管財務損失」，須由審計機關追查有關行政及財務責任，對辦理授信之行員造成嚴重心理負擔。二、公營銀行首長採行派任輪調制度，對於銀行經營



難有遠程規劃。三、人事陞遷、考績、待遇給付，未能按工作表現或經營績效彈性調整，無法明賞快罰，服務品質及經營效率難以提高。四、機構組織與編制無法自行調整。五、預算、決算程序缺乏彈性<sup>79</sup>。

上述五點可以再歸納為兩個重點：其一為審計法對於呆帳責任的追究，造成公營銀行對放款趨於保守。其二為公營事業的本質，造成公營銀行的在組織結構與經營效率的改革上非常遲緩。

審計法的壓力對於公營銀行金融中介功能有極大的損害，依據審計法第五十八條、第七十二條與審計法施行細則第三十六條的規定<sup>80</sup>，公營銀行授信業務若發生呆帳損失，審計機關對授信人員追究財務責任。行員因害怕公務員身份可能面臨的呆帳刑責，對推銷放款業務的意願普遍不高，在融資作業趨於保守的情況下，廠商獲得銀行融資就更為困難。在授信造成呆帳即有可能面對到警局做筆錄，甚至被追究損害賠償責任的情況下，銀行當然偏重金額大、筆數少的大企業融資，使財務結構較差，甚至缺乏財務報表的中小企業告貸無門，只好淪為地下金融客戶的現象非常普遍。1984年佔台灣企業比重98.36%的中小企業，只能得到銀行體系29.83%的貸款比重<sup>81</sup>，無怪乎當銀行體系超額儲蓄如此龐大之時，民間企業仍對資金需求孔急，官定利率不斷降低，地下金融規模卻越來越大。

而在公營銀行首長方面，政府機關常以酬庸性質派任屆退或退職政務官擔任公營銀行之董事長、理事長、總經理，而銀行主管人員又在達到三年任期後予以輪調，使得銀行經營制度無法確立。銀行人事須適用公共行政事務人事法令中，

<sup>79</sup> <<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁5-6

<sup>80</sup> 「審計法五十八條」：各機關經管現金、票據、證券、財物或其他財產，如有遺失、毀損，或因其他意外事故而致損失者，應檢同有關證件，報審計機關審核。

「審計法七十二條」：第五十八條所列情事，經審計機關查明未盡善良管理人應有之注意時，該機關長官及主管人員應負損害賠償之責。

「審計法施行細則第三十六條」：各機關遇有本法第五十八條所列損失情事，應即檢同有關證件報該管審計機關審核。其情節重大者，並應報經主管機關核轉，審計機關認為必要時，得派員調查之。

前項所稱有關證件係指警憲、公證等機關、團體之證明文件或鑑定報告人暨人證筆錄、現場照片、其他物證以及經管人員所應負職責之說明。

<sup>81</sup> <<基層金融日誌 1984、12、3>><<基層金融>>10期，基層金融研究訓練中心出版(1985年3月)，頁393

有關年資、職級、比率之規定，無法反應工作表現，影響金融服務的品質及效率。在組織編制方面，公營銀行無法自行調整，甚至電腦等自動化設備的購置均受嚴格的限制，降低銀行對外在環境變動的適應力。公營銀行的預算、決算缺乏彈性，每以達成存放款量、外匯營運量以及盈餘目標為滿足，而是否善盡金融功能與經營效率化，則未受到應有的注意。

銀行身為公營事業的本質，使其受到層層管制，據統計公營銀行受到七種法令（審計、預算、決算、會計、公務人員任用、銀行、公司法）的約束，十六個政府機關（中央銀行、財政部廳、主計處局、考選部、銓敘部、監察院、立法院、省議會、人事行政局等）的監督管轄<sup>82</sup>，公營銀行如此龐雜的管理制度，使其在經營出現問題時無法迅速有效的改革制度，是金融中介阻塞的另一因素。

不過，儘管公營銀行在經營如此無效率的狀況下，仍然受到政策的多項保護，利率管制使得公營銀行比起民營的信託投資公司、中小企業銀行及信用合作社均有較低廉的資金成本，對於其他金融機構的業務限制也使公營銀行坐享其成。例如 1987 年起銀行可附設信託部，開放銀行經營證券經紀買賣，然而信託投資公司及證券商卻不得跨足銀行業務，這種單向開放的措施是不公平的保護政策<sup>83</sup>。而在外匯開放前，海外分行及對外投資業務更是只限中國國際商銀一家得以經營。

在金融自由化政策的形成過程中，最初是以提高公營銀行經營自主性與銀行存放款利率逐步走向自由化為重點<sup>84</sup>；在開放民營銀行方面，則是利用公營銀行民營化以及「適時」訂定民營金融機構設立審核辦法<sup>85</sup>來處理。但公營銀行的經營太無效率，僅僅靠著保護政策獲利，例如央行本在 1985 年一月一日起實施基本利率，金融機構因而可自行決定放款利率，雖然係將自主權交給銀行，但是被

<sup>82</sup> 李瑟〈期待金融譜出新樂章—金融制度的問題在哪裡？〉《天下雜誌》45 期(1985 年 2 月)，頁 12-23

<sup>83</sup> 〈基層金融日誌 1987、7、27〉《基層金融》16 期，基層金融研究訓練中心出版(1988 年 3 月)，頁 271-272

<sup>84</sup> 〈經濟革新委員會金融組總結報告〉《行政院經濟革新委員會報告書—第三冊》(1985)，頁 1-4

<sup>85</sup> 〈提高公營銀行自主性暨銀行業經營效率之建議〉《行政院經濟革新委員會報告書—第三冊》(1985)，頁 12

保護慣了的銀行卻不敢負責，絕大部份的銀行董事長、總經理反而擔心自己不懂得如何依據成本來決定做生意的籌碼，一再推諉，結果雖在央行的催促下，利率自由化還是展延到三月一日才能實施<sup>86</sup>。且改革方案遲遲無法制定，1985年經革會建議制定「公營銀行管理法」，只有草案而從未付諸實現。而在公營銀行民營化的可能性方面，政府雖有意將三商銀移轉民營，因恐省府與省議會持反對意見，造成中央政府與地方政府的糾紛而停擺<sup>87</sup>。

如前所述，公營銀行在審計法壓力與行政組織架構對金融情勢改變的無法調整的狀況下，使得金融中介的功能失靈，是造成金融體系中的資金供給過剩與資金需求無法滿足，兩個矛盾現象並存的主因。然而公營銀行長久處於保護政策之中而不思改進經營效率、公營銀行管理法遲遲無法實施、移轉民營化的可能性也因為政治因素停擺等等因素，終於使得提高公營銀行經營效率以改善金融問題的道路斷絕，使得金融自由化的方向不得不轉往民營金融機構發展。

## 2. 中小企業銀行的經營問題

前面曾提到中小企業籌資困難的問題，1976年合會儲蓄公司改制為中小企業銀行後，為何仍無法充分發揮對中小企業融資的功能？經革會金融組報告中，對中小企業融資的問題主要提出兩點，其一為中小企業多循傳統經營方式，不重視會計制度，也缺乏財務報表，因此難以獲得銀行融資，其二為中小企業銀行對中小企業的融資雖達法定比率70%以上，但限於中小企銀規模較小，融資金額仍然有限，且其資金成本偏高，故難以降低融資利率。

中小企銀資金成本偏高的原因在於其大量接受郵儲匯局轉存款，例如1984年佔台灣中小企銀存款之51.8%，其利率係以同期限定存利率加碼0.18%計算，使得中小企銀之存款加權利率遠高於一般商業銀行，而難以降低其融資利率<sup>88</sup>。

<sup>86</sup><期待金融譜出新樂章—金融制度的問題在哪裡？><<天下雜誌>>45期(1985年2月)，頁12-23

<sup>87</sup><基層金融日誌1988、9、9><<基層金融>>16期，基層金融研究訓練中心出版(1988年3月)，頁279

<sup>88</sup><改進中小企業融資之建議><<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁72

此項利率管制造成中小企銀資金成本過高，也影響中小企業融資的利益，最大的獲利者卻是郵儲匯局。郵儲匯局 1984 年年度稅前盈餘竟超越省屬六行庫加國營四行局盈餘之和<sup>89</sup>，即與其利率保護政策有關。蔣碩傑認為「當前銀行作風保守，在競爭不過貨幣市場時，居然不隨市場利率向下調整，反而要求市場利率跟著官訂利率走，這簡直是開倒車的作法，充分顯示了銀行壟斷利率市場的局面，如今許多中小企業貸不到款，多少與這種壟斷利率有關<sup>90</sup>」。

而在擴充中小企銀資本額，以增加對中小企業融資方面，經革會建議儘速將台灣中小企銀之實收資本額撥足五十億元，此項建議受到被當時台大教授王作榮的反對。他表示「現在把中小企銀資本提高到五十億有什麼用處？一家信託公司的不明資金去向，就可以搞掉三、五十億元，而我們的中小企業資金取得有多困難？財經官員根本沒有考慮到台灣經濟發展的需要，這些財經官員都未盡到責任，...中小企業銀行至少撥足兩百億資金，讓他能真正為中小企業服務<sup>91</sup>」。但中小企銀中規模最大的台灣區中小企銀，直到 1988 年才將資本額增加到一百億元。

另外，對中小企銀的經營區域限制也限制其業務競爭力與專業功能的發揮。而利率管制與經營區域的限制，均屬對公營銀行的保護政策，結果更阻絕了金融管道的通暢。

### 3. 信託投資公司的經營問題

信託投資公司以保證最低收益率的方式吸收代為確定用途的信託資金，與銀行定期存款的性質相似。此外，尚經營信託、證券投資、一般投資、授信等各種

---

<sup>89</sup><基層金融日誌 1985、6、9><<基層金融>>11 期，基層金融研究訓練中心出版(1985 年 9 月)，頁 378

<sup>90</sup><基層金融日誌 1985、10、16><<基層金融>>12 期，基層金融研究訓練中心出版(1986 年 3 月)，頁 365

<sup>91</sup><基層金融日誌 1985、10、16><<基層金融>>12 期，基層金融研究訓練中心出版(1986 年 3 月)，頁 364

業務。1985 年信託投資公司共有 8 家，其中 7 家為民營，全體信託投資公司的資產總額達到新台幣 2767 億元，佔全體金融機構資產總額的 8.7%<sup>92</sup>。1980 年代信託投資公司的經營出現種種問題，使其淪為集團企業專屬的融資來源，屢次爆發金融危機，成了空有「信託」之名，行炒地皮與炒股票之實的金融機構，信託投資公司經營的問題影響了政府對金融機構開放民營的政策。

表 3-6：信託投資公司資產（信託資金帳）（新台幣百萬元）

| 年    | 資產合計    | 現金及<br>銀行存款 | 放款     | 有價證券   | 生產事業<br>投資 | 不動產<br>投資 | 租賃財產  | 公司往來   | 應收利息<br>及收益 | 其他資產  |
|------|---------|-------------|--------|--------|------------|-----------|-------|--------|-------------|-------|
| 1980 | 65.370  | 4.07%       | 62.53% | 17.80% | 0.75%      | 0.47%     | 0.39% | 10.57% | 2.10%       | 1.66% |
| 1981 | 79.567  | 4.32%       | 54.93% | 19.22% | 0.64%      | 0.01%     | 0.43% | 4.35%  | 0.68%       | 7.70% |
| 1982 | 89.263  | 4.80%       | 52.33% | 19.78% | 0.12%      | 0.01%     | 0.20% | 18.97% | 2.21%       | 2.03% |
| 1983 | 109.774 | 7.14%       | 47.42% | 19.43% |            | 0.01%     | 0.20% | 22.66% | 2.85%       | 0.69% |
| 1984 | 142.604 | 16.29%      | 38.49% | 24.68% |            | 0.01%     | 0.09% | 17.11% | 2.91%       | 0.82% |
| 1985 | 117.850 | 15.39%      | 49.52% | 31.26% |            | 2.38%     | 0.03% | 1.27%  | 2.56%       | 0.70% |
| 1986 | 124.525 | 5.50%       | 54.74% | 32.38% |            | 2.25%     | 0.00% | 3.76%  | 1.21%       | 0.74% |
| 1987 | 145.771 | 7.19%       | 55.60% | 23.99% |            | 1.78%     | 0.00% | 10.79% | 0.89%       | 0.82% |
| 1988 | 181.949 | 6.84%       | 57.43% | 24.03% |            | 0.58%     |       | 8.07%  | 0.63%       | 3.56% |
| 1989 | 267.599 | 16.02%      | 52.00% | 27.31% |            |           |       | 2.38%  | 0.65%       | 2.72% |
| 1990 | 383.818 | 22.25%      | 49.93% | 24.75% |            |           |       | 1.62%  | 1.25%       | 2.24% |
| 1991 | 512.755 | 19.42%      | 55.33% | 23.92% |            |           |       |        | 1.16%       | 1.74% |
| 1992 | 349.765 | 8.45%       | 65.19% | 25.21% |            |           |       |        | 1.11%       | 3.01% |

資料來源：整理自《各銀行業務概況年報》中央銀行經濟研究處編(1980~1992)，「信託投

資公司資產負債」表

<sup>92</sup> 《行政院經濟革新委員會報告書—第三冊》(1985)，頁 45

表 3-7：信託投資公司資產（自有資金帳）

（新台幣百萬元）

| 年    | 資產合計   | 現金及<br>銀行存款 | 放款     | 有價證券   | 生產事業<br>投資 | 不動產<br>投資 | 租賃財產  | 固定資產   | 應收利息<br>及收益 | 其他資產   |
|------|--------|-------------|--------|--------|------------|-----------|-------|--------|-------------|--------|
| 1980 | 28.715 | 4.03%       | 18.49% | 14.92% | 14.08%     | 22.05%    | 1.38% | 12.12% | 1.79%       | 13.16% |
| 1981 | 32.968 | 3.23%       | 19.22% | 13.34% | 14.59%     | 19.73%    | 1.03% | 10.50% | 1.64%       | 18.58% |
| 1982 | 41.703 | 5.09%       | 13.11% | 13.08% | 11.17%     | 22.14%    | 1.23% | 11.33% | 1.25%       | 23.48% |
| 1983 | 48.152 | 8.50%       | 9.57%  | 15.41% | 10.20%     | 19.14%    | 1.17% | 12.71% | 1.30%       | 23.59% |
| 1984 | 48.677 | 3.68%       | 10.53% | 17.92% | 8.99%      | 22.05%    | 1.14% | 14.83% | 1.93%       | 20.50% |
| 1985 | 53.102 | 2.69%       | 21.60% | 14.71% | 8.85%      | 13.71%    | 0.66% | 15.12% | 1.94%       | 22.37% |
| 1986 | 50.479 | 1.26%       | 27.34% | 19.62% | 8.92%      | 13.88%    | 0.06% | 17.08% | 1.25%       | 13.37% |
| 1987 | 53.339 | 3.41%       | 10.35% | 23.12% | 8.42%      | 10.45%    | 0.03% | 12.67% | 0.90%       | 32.80% |
| 1988 | 66.042 | 5.05%       | 12.10% | 23.24% | 6.79%      | 7.96%     | 0.00% | 12.15% | 1.33%       | 33.96% |
| 1989 | 76.772 | 5.67%       | 13.91% | 22.07% | 6.48%      | 7.00%     |       | 14.53% | 0.84%       | 32.33% |
| 1990 | 86.519 | 3.32%       | 17.18% | 19.35% | 10.97%     | 6.92%     |       | 19.64% | 1.33%       | 25.31% |
| 1991 | 96.925 | 4.74%       | 14.12% | 18.32% | 10.69%     | 9.23%     |       | 20.96% | 1.15%       | 23.66% |
| 1992 | 76.808 | 5.97%       | 20.72% | 16.86% | 14.73%     | 12.50%    |       | 17.90% | 2.61%       | 12.96% |

資料來源：整理自《各銀行業務概況年報》中央銀行經濟研究處編(1980~1992)，「信託投資公司資產負債」表

說明：空白代表該項金額為 0

我們可由信託投資公司的資產負債表一窺其經營問題所在，信託投資公司的資產分為從社會上吸收的信託資金與其自有資金兩類。在表 3-6 信託資金帳中，以「現金及銀行存款」與「放款」的比重最大，1980~1992 年兩者合計平均佔其資產的 64.09%。另外，公司往來佔總資產比重在 1982~1984 年異常升高，1985 年國信案等金融危機爆發後，資金轉往證券投資方面，使得有價證券投資佔總資產比重從不到 20%，升至 1988 年 23.24% 的高點。

從表 3-7 的自有資金資產可以看出信託投資公司在自有資金與信託資金用途上的不同。自有資金中，現金及銀行存款與放款合計，1980~1992 年平均為總資產的 20.38%，比信託資金帳中此項佔 60% 以上的比例低許多。而經營風險較高

的有價證券投資、生產事業投資與不動產投資三項合計，13年間平均佔總資產的42.58%。其中在1980年代前半，不動產投資的比重在20%以上，1980年代後半，資金則轉移到有價證券投資上。由投資的類別可看出信託投資公司將其資金大量炒作房地產與股市的事實，可說在房地產與股市泡沫過程中，信託投資公司扮演的是推波助瀾的角色。另外，信託投資公司的其他資產也佔自有資金的很大比例，其中也包括了不知去向的不明資產，呼應了王作榮當時批評的「一家信託公司的不明資金去向，就可以搞掉三、五十億元」。

將當時信託投資公司產生的問題做一整理，主要有三點，第一是信託投資公司多從事高風險的業務，如投資不動產及股市，第二是過度集中對本身關係企業授信與投資，第三則是真正的信託業務制度從未建立。

若更深究這些問題的成因，我們發現信託投資公司之所以從事高風險的業務，是因為資金成本較高之故。信託投資公司以保證最低收益率的方式吸收信託資金，其平均成本約為兩年期定存利率再加0.3%之紅利，與商業銀行資金成本比較，約高出兩個百分點<sup>93</sup>，且自1987年起銀行可附設信託部，面對公營銀行跨足信託業的競爭，信託投資公司資金成本又較銀行高的情況下，當然使其資金之利用傾向於高風險、高利潤的用途，產生了大量炒作房地產與股市的情況。信託投資公司的資金來源過於狹窄，資金用途又諸多限制，空間不足，使其被迫違規營運以求生存<sup>94</sup>。

業務過度集中於關係企業與信託業務制度的建立，則是法制面的問題。前面曾經提到銀行法有關利害關係人與關係企業的規定均不足，造成金融秩序的敗壞。在國泰信託事件爆發之前，其承作商業本票保證共達兩百億元，雖然沒有超過銀行法規定的淨值的10倍，不過卻集中在關係企業的商業本票保證上。而其他如中國信託、華僑信託、亞洲信託均有類似情形<sup>95</sup>，這種高風險業務使金融機

<sup>93</sup> <信託投資公司經營改進方案><<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁45

<sup>94</sup> 殷乃平<金融自由化的趨勢與方向><<基層金融>>19期，基層金融研究訓練中心出版(1989年9月)，頁4

<sup>95</sup> <基層金融日誌 1986. 2. 24><<基層金融>>13期，基層金融研究訓練中心出版(1986年9月)，

構的安全受到威脅。最後在信託業務制度的建立上，信託法及共同信託基金管理辦法等法令均未制定，缺乏政策的方向及業務規範，更是使信託投資公司空有信託之名而無信託之實的主要因素。

#### 4. 信用合作社的經營問題：

除了中小企業銀行與信託投資公司以外，另一種民營金融機構是信用合作社。1984 年底已有 75 家，分支機構共計 405 處，存款總額約新台幣 2600 億元，佔全體金融體系的 16.77%，放款總額 1484 億元，佔全體金融體系的 9.0%<sup>96</sup>，社員人數約 113 萬人。信合社由於其歷史淵源以及遍佈台灣各地區的金融服務，成為基層金融體系最重要的一環。尤其在地方性小額存放業務的推展上，有別於一般商業銀行，扮演相當重要的角色。然而信用合作社與信託投資公司同在 1980 年代屢次發生金融危機，影響了政府對民營金融機構的開放政策，也是其遲遲無法改制為銀行的主要因素。信用合作社在經營上的問題主要可分為三類：一、信合社的業務問題，二、對信合社的管理問題，三、遲遲無法解決單獨立法與改制的問題。

在業務問題方面，首先是信合社的存款規定轉存合作金庫的問題。信合社由於競爭條件不如一般銀行，存放比率普遍偏低，主要的盈餘來自轉存合庫的利息收入<sup>97</sup>，而這項規定使得基層金融機構逐漸喪失自我調節的功能。合庫對此規定的看法是，信合社在資金寬鬆時以大量定期存款轉存合庫，製造更多濫頭寸，而在資金緊俏時又向合庫要求融通，讓合庫資金更緊。而信合社業者則認為，合庫在資金寬鬆時拼命壓低轉存利率，資金緊俏時又抬高融通利率，完全是生意人的作風<sup>98</sup>。在資金極度寬鬆時，甚至有被大型銀行用「議價」逐退的大額存款，轉

---

頁 372-373

<sup>96</sup> <<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊>>(1985)，頁 39

<sup>97</sup> <基層金融日誌 1985、12、4><<基層金融>>12 期，基層金融研究訓練中心出版(1986 年 3 月)，頁 368

<sup>98</sup> <基層金融日誌 1989、5、20><<基層金融>>19 期，基層金融研究訓練中心出版(1989 年 9 月)，頁 247



移陣地流向信合社，信合社收受後又轉一手，以較高利率轉存合庫套利賺錢<sup>99</sup>的情事。探究信合社轉存問題，可說主要仍然是基於利率管制的前提下才會產生，只要管制利率無法配合市場供需，必然會有上述問題出現，增加信合社轉存的對象是無法徹底解決此一問題。

信合社業務的另一個問題，在法人是否能成為信合社社員上。營利事業等法人組織，按規定是不得為信合社社員，但實際上有不少信合社的資金是來自法人或貸放給營利事業。其方法為透過法人組織的個人以變相方式往來，更有統計資料指出，信合社收受的非社員存款比率以高達 26.3%<sup>100</sup>。法人不得成為信合社社員，造成信合社業務的跛足性，無法配合工商業實際需要，因此違規進行非社員存款，或利用人頭貸款的方式進行法人貸款，使信合社成為金融秩序的黑點。

接著是信合社的管理問題。在當時並無訂定對信合社的淨值負債比率、流動比率等管理指標，信合社也不需對社員公開財務資料，社員也無法直接選舉理監事，信合社的主管機關更是在內政部與財政部雙頭馬車的狀況下。1970 年以前，信用合作社依合作社法由內政部管理，但該年央行金檢發現經營狀況不佳之信合社高達二十家，於是訂定「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」，要求財政部負責金融業務整頓。然而此一「暫行辦法」竟「暫時」通用了二十餘年，其間內政部認為財政部管理只是暫行辦法，不斷要求財政部物歸原主，財政部則希望繼續監督信合社行政、業務，以健全基層金融營運<sup>101</sup>。直到 1993 年信用合作社法通過後，才交由財政部管轄。

最後在信合社單獨立法及改制的問題上，信合社的主管辦法為 1934 年公布的「合作社法」。然而合作社法採綜合立法制，各類合作社須受相同規範，使得信合社經營金融業務難以適應，因此分別於 1954 年及 1970 年公布「信用合作社

---

<sup>99</sup> <基層金融日誌 1986、3、5><<基層金融>>13 期，基層金融研究訓練中心出版(1986 年 9 月)，頁 373

<sup>100</sup> <基層金融日誌 1984、8、30><<基層金融>>10 期，基層金融研究訓練中心出版(1985 年 3 月)，頁 387

<sup>101</sup> <基層金融日誌 1988、6、15><<基層金融>>17 期，基層金融研究訓練中心出版(1988 年 9 月)，頁 384-385

管理辦法」與「金融主管機關受託統一管理信用合作社暫行辦法」做為管理辦法。然而，從前述各種經營問題可知其已不符合金融發展環境所需，信合社急需單獨立法以資管理，但 1985 年開始研議的信用合作社法草案，卻等到 1993 年才三讀通過實施。許多大型信合社不斷要求依照銀行法中供給地方信用之專業國民銀行的規定<sup>102</sup>進行改制，然而主管機關以其發生多次金融危機，經營狀況不佳，且信合社是社員結合，與銀行是公司型態由股東結合不同<sup>103</sup>的理由，阻擋著信合社變更經營體制的要求。

---

<sup>102</sup> 1975 年公布之《銀行法》第九十八條：供給地方性信用之專業銀行為國民銀行。國民銀行以供給地區發展及當地國民所需短、中期信用為主要業務。

<sup>103</sup> 《基層金融日誌 1988 11、5》《基層金融》18 期，基層金融研究訓練中心出版(1989 年 3 月)，頁 292

### 第三節 金融自由化政策的確立

本章第一節說明了 1980 年代台灣金融體系超額儲蓄與地下金融的現象，銀行體系中的存款金額遠大於放款金額，大量的閒置資金在利率不斷降低的情況下仍然貸放不出去，卻相反的轉進利率高出許多的地下金融，使得地下金融的規模不斷擴大，再加上貿易順差而累積的大量外匯，為經濟體系帶來龐大的壓力。

而在第二節中釐清了金融中介功能失靈的具體原因，首先在公營銀行體系方面。公營銀行身為金融體系的主幹，卻在重重法令與主管機關規範之下失去經營自主性，授信行員若造成呆帳須負刑責的審計壓力，以及銀行人事、組織受十幾個政府機關管轄所造成的效率低落，再加上官訂利率的管制政策沒有辦法反應市場供需的實際情況，使得公營銀行金融中介功能失靈，造成銀行體系內累積大量超額儲蓄無法消化，卻無法滿足社會對資金的需求，也引起了地下金融規模的擴大。

而在公營銀行中介失靈帶來的問題上，利率管制保護了公營銀行，卻使民營金融機構的資金成本提高，而往高風險高報酬的業務發展，主管機關只好有如築堤防洪，以業務限制的方式禁止信託投資公司與信用合作社等民營金融機構從事高風險的業務。然而金融法令的不完備，如對放款利害關係人的規範易生漏洞，而對關係企業的規範則完全闕如，再加上對於金融機構內部管理與監理的規範不足，罰則又不具嚇阻力的情況下，業務管制的堤防出現了許多漏洞，大量的違規營業造成金融秩序的敗壞，引起了 1980 年代多次金融危險的發生。

另一方面，因鉅額貿易順差而逐步開放外匯管制，政府採取匯率緩升的政策引起了大量套匯資金的湧入，再加上銀行體系中大量的過剩資金，1980 年代後半期錢潮有如洪流一般四處尋找高報酬的出路，於是大量資金泛濫進入過於狹小的資本市場，在市場發展不夠健全的情況下，投機心態的增強下形成了股市泡沫，金錢遊戲也助長了地下投資公司的興起。

金融本身不是目的，而是一個工具，以配合經濟體系的需求而存在。台灣舊

有的金融體系無法配合經濟體系的快速變遷，因此產生了 1980 年代超額儲蓄與地下金融的問題，這些金融問題阻礙了經濟體系的發展。金融危機不斷爆發加上股市泡沫不停吹漲、金錢遊戲充斥社會，對經濟發展產生了巨大的壓力。1980 年代金錢的洪流一次一次的衝擊著金融管制的堤防，使得金融體系的變革成為必要，金融自由化的政策因而確立。

金融自由化以利率管制的解除與開放銀行業進入限制最為重要。利率自由化是金融自由化過程中最重要的一個步驟，因為價格管制的解除，讓市場依供給與需求來決定利率水準，才能提高資源使用效率，達到最適的資源配置。然而若在銀行進入限制之下開放利率自由化，市場仍然為寡佔，將無法達到利率自由化的功能，因此開放市場進入者的進入，才能達到真正的金融市場自由化。

表 3-8：台灣利率自由化歷程

| 利率自由化歷程 | 時間   | 內容  |
|---------|------|---|
|         | 1980 | 央行宣布「銀行業利率調整要點」，允許銀行自訂可轉讓定期存單利率、金融債券發行利率、短期票券貼現率。 |
|         | 1984 | 中央銀行逐步放寬利率上下限。                                    |
|         | 1985 | 銀行開始自訂基本放款利率、外幣存款利率。                              |
|         | 1986 | 央行將核定存款最高利率的項目，由 13 種簡化為 4 種。                     |
|         | 1989 | 銀行法修正，利率管制完全解除。                                   |

資料來源：整理自陳木在《台灣之金融革新與金融市場現代化》財政部金融局出版(1993)

在利率自由化方面，如表 3-8 所示，自 1980 年央行宣布銀行業利率調整要點後，便逐步放寬利率管制，然而直到 1989 年銀行法修正開放民營銀行的設立，在銀行業的進入限制解除後，才真正的完全解除利率管制，然而開放之初，民營銀行市場佔有率尚不到 10%，因此中央銀行仍可透過對公營銀行的行政控制來左

右市場利率<sup>104</sup>。雖然法律上的限制已不再存在，但真正的金融市場自由價格，要等到民營銀行市場佔有率達到重要地位時，才可能出現。

而在銀行業進入限制的開放上，經濟革新委員會曾邀集工商業者與金融從業人員舉辦五次座談會，其中工商業者多認為本國銀行缺乏主動積極的精神，營運效率不佳，無法配合工商業之需要，因此提出「開放民營銀行設立」、「公營銀行開放民營」以及「訂定公營銀行管理法」等建議<sup>105</sup>。

然而政府主管單位有別於民間工商業者要求開放民營銀行的呼聲，以民營金融機構發生多次金融危機，金融秩序尚不健全為由，對於開放民營銀行頗有疑慮。結果經濟革新委員會對於改進金融制度的建議，仍以「提高公營銀行經營自主性」為基調，對於開放銀行業的進入限制僅有「適時」訂定民營金融機構設立審核辦法的建議。1986年更有經建會的研究報告指出，「鑑於十信、國信等事件，除利率自由化外，在金融秩序不太健全的情況，要推動其他方式的金融自由化，確實有慎重考慮的必要<sup>106</sup>」。同年財政部長錢純向行政院長簡報金融改革措施時，強調財政部將儘速全面修正銀行法及有關基層金融法規，研訂信託法草案，修正信託投資公司管理規則及保險法等，全面改革金融法令及體制，其中財政部計劃修正銀行法的重點並不包括開放銀行業進入限制<sup>107</sup>。由此可以看出在金融自由話政策形成之初，政府希望透過提高公營銀行經營自主性的方式重建金融中介管道，而未有對於進入限制的開放。

然而隨著公營銀行變革的遲緩鈍重，「公營銀行管理法」研擬多年仍停留在草案階段，對於公營銀行民營化也有來自省政府與省議會的異議，使得短期內提

---

<sup>104</sup> 殷乃平〈金融自由化的趨勢與方向〉<<基層金融〉〉19期，基層金融研究訓練中心出版(1989年9月)，頁3

<sup>105</sup> 〈工商業與金融業相互應有之配合〉<<行政院經濟革新委員會報告書—第三冊〉〉(1985)，頁133

<sup>106</sup> 〈基層金融日誌 1986、4、11〉<<基層金融〉〉13期，基層金融研究訓練中心出版(1986年9月)，頁377

<sup>107</sup> 財政部計劃修正銀行法的重點為：1.充實銀行資本及強化兼職限制；2.加強主管機關的監督功能，強化對銀行違反法令章程的行政處分；3.配合利率自由化，加強競爭，並正確反應財務狀況；4.大額授信與內部授信之限制；5.加強財務公開。〈基層金融日誌 1986、9、8〉<<基層金融〉〉14期，基層金融研究訓練中心出版(1987年3月)，頁306

高公營銀行的自主性已不可能。再加上規範各民營金融機構的法令修正過程緩慢，信用合作社法、信託法、金融機構合併改制法，分別在 1993 年、1995 年、2000 年才三讀通過正式實施，也使得改進民營金融機構經營問題的速度非常緩慢。在無法在短期內對現有公營金融機構的經營狀況改進，國外壓力卻隨著外匯開放而進入台灣金融體系的情況下，使得開放新金融機構成為唯一的選擇。

表 3-9：開放民營銀行設立過程概要

| 時間         | 內容  |
|------------|---|
| 1987.9.8   | 財政部確定開放新銀行申設的政策                                   |
| 1989.7.11  | 立法院三讀通過銀行法修正案，銀行開放政策正式確立                          |
| 1989.7.17  | 修訂銀行法第 52 條，增訂授權財政部訂定銀行設立標準之規定                    |
| 1989.7.19  | 新銀行法正式實施  |
| 1989.10.30 | 財政部將「商業銀行設立標準草案」報請行政院核定，共計 23 條                   |
| 1990.4.2   | 「商業銀行設立標準」經行政院院會審查通過                              |
| 1990.4.10  | 財政部正式公告「商業銀行設立標準」                                 |
| 1990.4.12  | 財政部開始受理新銀行設立申請案                                   |
| 1990.7.20  | 經濟部正式公告受理「商業銀行設立預查名稱」申請                           |
| 1990.8.14  | 大眾銀行籌備處向財政部申請設立股款專戶，第一家募股之新銀行                     |
| 1990.8.19  | 財政部原則決定每年 4 月 12 日到 10 月 12 日為接受新銀行申請期限           |
| 1990.9.23  | 大安銀行籌備處首先向財政部送出申請文件                               |
| 1990.10.12 | 第一波新銀行申請截止，計有 19 家新銀行籌備處提出申請                      |
| 1990.10.18 | 財政部展開新銀行書面審查工作                                    |
| 1991.3.1   | 華隆案爆發，「蘭陽銀行」人頭問題備受質疑，財政部決定擴大抽查各銀行發起人資金來源，審查程序被迫延長 |
| 1991.6.1   | 財政部展開為期四天的新銀行負責人面談工作                              |
| 1991.6.26  | 財政部宣布新銀行名單，計有 15 家獲准成立                            |
| 1991.12.30 | 15 家新民營銀行陸續開業                                     |
| 1992.6.3   | 核准第 16 家民營銀行的設立                                   |
| 1993.4.15  | 第 16 家新民營銀行開業                                     |

資料來源：《我國金融制度與政策》財政部金融局編印(1994)，頁 648

如表 3-9 所見，1987 年 7 月財金當局已對金融機構進入限制的解除達成共識。外匯管制開放後接踵而來的國外壓力，大量外商銀行進入台灣金融壁壘，要求業務範圍的「國民待遇」，使得外商銀行幾已獲得與本國銀行相同的競爭能力。在這種情況之下，加上十五位立法委員要求政府打破金融業的壟斷性局面，因此財政部決定擴大銀行法修正範圍，確定將開放新民營銀行設立<sup>108</sup>。而開放民營銀行設立有四項原則：一、新設金融機構必須達到相當規模的資本額；二、股權必須分散；三、經營權與所有權徹底分割；四、對金融機構的負責資格作限制。

1989 年 7 月修正銀行法，新增五十二條第二項「依本法或其他法令設立銀行或金融機構，其設立標準，由中央主管單位定之」，令新銀行之設立取得法源；另外，修正銀行法第二十五條，規定同一人對同一銀行持股不得超過百分之五，同一關係人持股不得超過百分之十五，目的在分散新銀行的股權。隨後在 1990 年 4 月公布「商業銀行設立標準」，對申請新設商業銀行規定其最低實收資本額為新台幣一百億元，以及股權中需提出 20% 公開募集，另對於銀行之發起人、董事、監察人及經理人的資格均有詳細規定。

1989 年銀行法修正後，正式解除了利率管制，完成利率自由化，並隨著 1990 年公布「商業銀行設立標準」後，共計 19 家新銀行籌備處提出申請，年底財政部審核通過 15 家新銀行申設，隔年通過 1 家，合計 16 家新銀行<sup>109</sup>的設立，正式解除了銀行業的進入限制，是台灣戰後四十年金融自由化的一個新里程碑。

---

<sup>108</sup> <基層金融日誌 1987、9、9><<基層金融>>16 期，基層金融研究訓練中心出版(1988 年 3 月)，頁 278

<sup>109</sup> 1990 年提出申請設立的新銀行計有：大安、萬泰、遠東、大眾、亞太、中興、萬通、玉山、富國、聯邦、華信、寶島、匯通、富邦、中華、五洲、泛亞、台新、蘭陽 19 家，其中富國、匯通、五洲、蘭陽未通過申請。1991 年通過申請為安泰銀行。

表 3-10：十六家新銀行資本額、營業日期與股權結構

| 銀行別 | 資本額<br>(億元) | 營業日期       | 發起人  |       |       | 持股比率   |        |      |
|-----|-------------|------------|------|-------|-------|--------|--------|------|
|     |             |            | 人數合計 | 自然人   | 法人    | 自然人    | 法人     | 公開招募 |
| 萬通  | 126         | 1991.12.30 | 396  | 87.9% | 12.1% | 41.58% | 38.42% | 20%  |
| 大安  | 100         | 1992.1.4   | 316  | 87.0% | 13.0% | 40.60% | 39.40% | 20%  |
| 聯邦  | 120         | 1992.1.21  | 819  | 97.0% | 3.1%  | 95.02% | 4.98%  | 20%  |
| 中華  | 100         | 1992.1.25  | 532  | 95.7% | 4.3%  | 48.80% | 31.20% | 20%  |
| 華信  | 100         | 1992.1.28  | 207  | 83.6% | 16.4% | 38.19% | 61.81% | 20%  |
| 萬泰  | 120         | 1992.2.12  | 434  | 91.7% | 8.3%  | 39.52% | 40.08% | 20%  |
| 亞太  | 100         | 1992.2.12  | 333  | 87.7% | 12.2% | 31.19% | 5.81%  | 20%  |
| 玉山  | 100         | 1992.2.12  | 333  | 87.7% | 12.2% | 31.19% | 14.91% | 20%  |
| 泛亞  | 100         | 1992.2.12  | 333  | 87.7% | 12.2% | 31.19% | 9.96%  | 20%  |
| 中興  | 135         | 1992.2.12  | 333  | 87.7% | 12.2% | 31.19% | 7.45%  | 20%  |
| 台新  | 100         | 1992.2.12  | 333  | 87.7% | 12.2% | 31.19% | 49.60% | 20%  |
| 大眾  | 105         | 1992.2.12  | 333  | 87.7% | 12.2% | 31.19% | 25.69% | 20%  |
| 寶島  | 100         | 1992.2.12  | 333  | 87.7% | 12.2% | 31.19% | 11.04% | 20%  |
| 遠東  | 100         | 1992.4.11  | 163  | 81.0% | 19.0% | 46.49% | 33.51% | 20%  |
| 富邦  | 100         | 1992.4.20  | 659  | 93.8% | 6.2%  | 36.94% | 43.10% | 20%  |
| 安泰  | 100         | 1993.4.15  | 224  | 87.5% | 12.5% | 66.50% | 13.50% | 20%  |

資料來源：經濟日報 1991 年 4 月 11 日