

# 財政與金融

## 兼顧公平效率，共籌興利除弊

甲子開泰、展望新猷，為求財政健全、金融永續，應秉持「開源節流」原則，遵循「興利除弊」策略，分析問題、掌握趨勢、提出論述、設定方案。持續租稅改革——藉由遺贈稅制整合、所得稅制改革、及能源稅制建置，達成社會公平、經濟效率、與環境永續的動態平衡。重整財劃功能——因應都會地制更新、全面調整財劃機制、促進中央地方共榮。促進金融發展——擴大營運規模、鼓勵金融創新，活化金融市場。加強金融治理——提升訊息揭露、建立總體預警、強化風險管理。

召集人：何志欽

撰稿人：何志欽 李顯峰 林建甫 謝德宗

(撰稿人按姓氏筆畫排序)

## 目錄 財政與金融

---

壹、前言 .....	91
貳、持續租稅改革	
一、問題分析——歷史變革、關鍵趨勢 .....	92
二、政策論述——提出方案、設定目標 .....	95
參、重整財政劃分	
一、問題分析——歷史變革、關鍵趨勢 .....	103
二、政策論述——提出方案、設定目標 .....	107
肆、促進金融發展	
一、問題分析——歷史變革、關鍵趨勢 .....	112
二、政策論述——提出方案、設定目標 .....	115
伍、加強金融監理	
一、問題分析——歷史變革、關鍵趨勢 .....	122
二、政策論述——提出方案、設定目標 .....	124

## 壹、前言

臺灣政府為因應全球金融風暴所造成的經濟危機，採取擴張性公共政策，造成財政收支的急速失衡。另外，其他社會問題如貧富差距擴大、租稅公平不彰，更構成財政永續的嚴重挑戰。就公共收入與租稅制度方面，宜隨著時代演變而改革，以實現財政永續的目標。而目前臺灣金融體系，不論銀行、證券及保險公司，營運規模不足、獲利能力偏低、缺乏創新動能、明顯缺乏國際競爭力。因金融發展與經濟發展擁有高度的密切關係，金融治理及市場運作亟待加強。

針對後金融風暴時代，應秉持「開源節流」原則，設定「中央與地方共榮」、「公平與效率並進」的目標，有效改革稅制、追求財政永續；同時遵循「興利除弊」策略，設定「整合市場最適規模」、「建立制度動態均衡」的目標，加強金融治理、健全金融市場。

使用以上所述的原則與目標，本章將分成四個主題，每個主題涵蓋問題分析與其政策論述。首先將探討持續租稅改革，尤其對所得稅制改革及能源稅制建置，更需達成經濟效率、社會公平與環境永續的動態平衡。其次探討重整財劃功能，藉由都會更新重劃，全面調整中央地方財政劃分、有效運用預算資源、發揮整體施政效益。最後兩個部分為金融市場的興利除弊：首先探討促進金融發展，透過擴大營運規模、活化金融市場、鼓勵金融創新，進行全球連結，達到金融市場興利之目的；其次探討加強金融治理，透過強化風險管理、提升訊息揭露、建立金融預警指標，在個體總體、審慎並重的原則下，加強金融治理，達到金融市場除弊之目的。

## 貳、持續租稅改革

為因應金融海嘯的衝擊、新世紀的變遷，財政政策亦應與時俱進調適。在公共收入與租稅制度方面，宜隨著時代演變而改革，以實現財政永續的目標。在租稅公平與效率間之抉擇上，應能達到靜態平衡與動態調和。近年來我國國民租稅負擔率（賦稅收入占國民生產毛額的比例）偏低，二〇〇六年低點為13.8%，二〇〇八年提高至14.3%，除新加坡14.6%與我國接近外，美、日、南韓、德等國皆較我國為高，而「經濟合作暨發展組織」（Organization of Economic Corporation and Development, OECD）國家平均的國民租稅負擔率25%更高於我國。二〇〇七年度賦稅收入占各級政府歲入比重提高為75.1%，另各級政府賦稅依存度（賦稅收入對各級政府歲出淨額比）也提高至73%，仍較歐美國家平均約80%為低。

近年來，政府從事租稅改革，在擴大稅基及簡化稅政方面的努力，雖然已獲得部分成果，然而租稅優惠仍多，以致公平脫序，國民租稅負擔率仍然偏低，無法充裕國家建設及政府施政所需的財源。我國在二〇〇六年實施所得稅最低稅負制（涵蓋個人所得稅及公司所得稅），其主要理念為擴大稅基、降低稅率，以制衡租稅優惠措施的浮濫，達到最起碼的租稅公平。然而就定位而言，最低稅負制是為次佳選擇，只限於局部方案，且具過渡性質，其原因為：首先，最低稅負並非以富濟貧、實現垂直公平，而是先行以富濟富、實現水平公平，因此稱為次佳方案；其次，最低稅負焦點在於高門檻的富人階級以及高稅租減免的特定產業，所以稱為局部方案；同時，此制是在浮濫過度的多租稅減免的情況下，提供稅制改革新的切入點，係在起點非最適均衡下思考所建立的一項動態均衡的租稅制度，所以稱為過渡方案。

### 一、問題分析——歷史變革、關鍵趨勢

（一）高財富者遺贈稅率過低，形成租稅公平盲點

遺產及贈與稅制為藉租稅手段達成社會公平的最後一道防線，此外，亦應考慮經濟效率之平衡，方符合最適租稅的精神。透過簡化課稅級距，在金融產品多元化、國際資金流動頻繁及財富規劃管道多元化之環境下，適度調降稅率、減輕稽徵成本及降低規避誘因，原本值得肯定。但現行遺產及贈與稅稅率已於二〇〇九年二月由原本的50%驟降為10%，減幅高達八成，同時卻沒有任何配套方案及過渡措施，完全忽略遺產稅與所得稅在資本利得上的關聯，以及贈與稅與所得稅在租稅遵從上的牽制。如此低幅的遺贈稅率實在無法達成任何遺贈稅制的功能。在這個重大而嚴肅的意義上，遺贈稅制名存實亡、形同虛設，使得世代移轉均等及租稅公平正義的社會期待嚴重失落。

## （二）促進產業升級之租稅獎勵浮濫

我國為獎勵民間投資及促進產業升級，先後制定「獎勵投資條例」及「促進產業升級條例」提供租稅誘因，以持續健全經濟發展。這兩項租稅優惠條例之實施，有其時代背景。獎勵投資條例係鑑於一九六〇年當時稅制複雜、營利事業所得稅最高稅率高達40%，考量全面修改各稅法工程浩大，乃提供租稅減免以改善租稅環境。其後為協助產業發展及經濟轉型，自一九九一年接續實施「促進產業升級條例」（以下簡稱「促產條例」），以租稅減免來協助部分產業或功能之發展。但長期仰賴租稅減免作為協助部分產業發展之方式，造成受獎勵產業與未受獎勵產業租稅負擔差異大，形成產業發展立足點之不公平；且因租稅減免之適用須經核准，無法在投資前清楚了解營運所應負擔之稅負，造成投資風險不確定；加以相關減免措施之適用，涉及減免項目認定、免稅所得計算及成本費用分攤等問題，徵納雙方認知差擴大，導致諸多爭議，造成徵納成本過高。政府為矯正租稅減免優惠過多而造成產業間租稅負擔之不公平，於二〇〇六年實施過渡性之矯正措施——最低稅負制。

另一方面，我國於一九九八年起實施兩稅合一制度，為避免營利事業稅後盈餘保留於公司、規避大股東之股利綜合所得稅，配套實施未分配盈餘需加徵10%營利事業所得稅之措施，徵納雙方為正確計算應加徵之金額，亦需付出極高之帳務處理及稽徵成本。

一般而言，公司為法律之虛擬體，不具獨立納稅能力，僅係作為將盈餘傳送至股東之導管，公司獲利最終受益者為股東，理論上公司不宜作為所得重分配之對象，因此，營利事業所得稅之課徵與改革，宜著重於經濟效率與水平公平，提升在全球化過程中的產業競爭力。

在全球化蓬勃發展下，跨國間人員及資本移動日益提高，國際間租稅競爭益形激烈，稅制也應動態改革。配合「促產條例」相關租稅減免措施於二〇〇九年底落日之契機，若能歸零思考，將有助於對整體所得稅制進行全面性之檢討改革，使之回歸租稅中立性。

### （三）傳統社會福利方案只能濟貧，未能脫困

自一九九五年以來，我國政府透過課稅以及移轉性支出之措施對貧富差距的確呈現改善效果，只不過臺灣目前又面對了另一個新問題——人口的貧窮問題，也稱為「工作貧窮」（working poor）。過去臺灣政府所實施的社會福利制度已經盡了施政的責任之一，也就是幫助民眾維持國民基本的生活水準，把許多人民從貧窮的環境中救濟出來。近年來，擁有完善之社會福利的西方國家逐漸由傳統的社會福利概念轉變為工作福利。傳統的社會福利通常是政府直接針對個人所需透過移轉性支出而給予援助，並未考慮他們是否有工作能力，這種制度若又加上傳統的所得稅制，就會忽略了位於貧窮線邊緣的工作貧窮族群。為了解決工作貧窮族群的問題，有些學者提出了「負所得稅制」此辦法，但實施的國家並不多。負所得稅率會隨著個人的實際收入增加而減少，收入越低，從政府所得到的稅額補貼就會越多，導致增加勞動供給誘因降低，造成有些貧窮家庭對於政府社會福利制度的過度依賴。

#### （四）節約能源與環境永續為國際趨勢

能源係推動國家發展與經濟活動之基本動力，臺灣自產能源貧乏，仰賴進口甚深，二〇〇七年資料顯示進口能源比例達99.22%。由於我國經濟發展快速，對能源之需求大增，因此政府除了要有效尋求穩定之能源供給外，以經濟政策、財政政策來促進能源節約使用及提升能源使用效率，確屬必要之措施。

由於近年來國際原油價格不斷上升，能源及環保相關議題再度成為全球矚目之焦點，不論是開發再生能源或節約能源、減少污染，均成為世界各國努力之重點目標，於是「京都議定書」在二〇〇五年初正式生效。

我國長期對能源採取低價政策，價格遠低於歐洲國家及鄰近之日本、韓國、香港及新加坡等國，過低的價格導致消費者與製造業對於能源消費量偏離最適水準，影響能源使用效率，並使企業缺乏誘因往低耗能、高附加價值之產業轉型，影響國家競爭力。

## 二、政策論述——提出方案、設定目標

社會公平與經濟效率是攸關租稅改革成敗的關鍵，租稅公平與效率應隨著不同時空環境而有新的詮釋。在過多優惠浮濫導致公平脫序時，宜以租稅公平來制衡，矯正過度租稅優惠的缺失；另一方面，在過度公平僵性導致效率失衡時，需以效率來延續、重建因扭曲而失靈的誘因機制。

未來宜朝所得稅制改革、財富稅制改革以及建置能源稅制等三項改革方向，以達成社會公平、經濟效率與財政永續的動態均衡。能源稅制是為因應節能與環境永續的國際趨勢而建置的前瞻政策，進而增進能源使用效率，提升國家總體競爭力。所得稅制與財富稅制的改革層面可分為三個部分：（1）高端改革——為針對高財富者的遺產贈與稅制，改革重點在於重建日益流失的社會公平；（2）中端改革——為針對與中產階級福利重大相關的公司所得稅制，改革重點在於重建全球化強力

衝擊下的企業競爭力；（3）低端改革——為針對與貧困階級福利相關的個人所得稅制中的工資抵減稅額，改革重點在於重建公平理念與效率方法，在動態平衡下建立的脫困動能。

### （一）高端改革——建置終生財富移轉稅制，完成遺產贈與兩稅合一

在高端改革裡，我們強調的是租稅公平，透過遺產贈與稅，使高財富者負擔起應有的社會責任，達成世代移轉分配均等、縮小貧富差距的目標。我們由長期觀點，建議設置遺產贈與兩稅合一新制，建立終生財富移轉稅制，以整合生命循環與財富移轉，訂立財富移轉統一稅率、採行終生累進，使贈與移轉和遺產移轉受到同等租稅待遇，達到遺贈方式左右對稱、遺贈時點前後一致之目標。這樣一項財產移轉稅制，在終生累進的架構下，透過財富移轉的時點對稱性和稅負一致性，整合遺贈稅負，完成兩稅合一。

#### 1. 整合遺產贈與分徵稅基為終生財富移轉稅基

目前贈與稅的課徵是採年度累進，而非遺產稅的終身累進。在財富移轉稅制的終生累計架構下，將遺產課徵額及贈與課徵額合併累計為終生財富移轉稅基——在生前贈與移轉時，其累計移轉課徵額即為本次贈與課徵額加上到目前為止的累計贈與課徵額，而在死後遺產移轉時，其累計移轉課徵額即為遺產課徵額加上生前累計贈與課徵額。

#### 2. 訂立財富移轉統一稅率

在建立財富移轉稅制時，建議制定一項適用於終生累計下財富移轉的統一稅表。在這個稅表中，每個課徵級距是按照財富移轉人終生累積的移轉課徵額——包括生前贈與課徵額及死後遺產課徵額——賦予一項特定的邊際稅率。我們以未來在實施分離課稅制度時，證交利得的最高邊際稅率應設置在20%的前提下，進而建議以20%為終生財富移轉稅之最高邊際稅率。此一建議是反映財富移轉與資本利得之密切關係，也



勾畫出本文對於未來證交所得實施分離課稅的願景。在終生累進的財富移轉架構下，將最高邊際稅率調整為20%。使贈與移轉和遺產移轉受到同等租稅待遇，達到遺贈方式左右對稱、遺贈時點前後一致之目標。

### 3. 設立終生財富移轉抵稅額度

在建立財富移轉稅制時，需要設立一項綜合抵稅額度（Unified Tax Credit, UTX）作為適用於每個財富移轉人在其一生中可以用來抵繳財富移轉稅的抵稅額。這項抵稅額度可以適用於生平中任何財富移轉的稅負——不論是生前贈與或死後遺贈。在每次財富移轉產生移轉課徵額時，財富移轉人即可將其尚未用盡的綜合抵稅額度來抵繳其應付之移轉稅負。就現金流量運用效率的觀點而言，財富移轉人都會先用此一抵稅額來抵繳最先發生的移轉稅負。就時間序列而言，生前贈與必定發生在死後遺贈之前，因此最初贈與移轉所發生的稅負將先由綜合抵稅額來抵繳。此項終生財富移轉抵稅額度的設立，將減輕遺贈稅對於財富移轉時點之干擾，增進資產運用效率，保持代際之間資產移轉的彈性。

#### （二）中端改革——改革公司所得稅，擴大稅基，調降稅率，促產租稅優惠與未分配盈餘加徵10%完全落日

在中端改革裡，我們將討論公司所得稅制之改革，強調的是經濟效率，因為在全球化的商品市場及資本市場裡，我們較缺乏社會公平的衡量基準，應該讓市場達到效率且創造更大的經濟價值，讓充分就業及工資成長造就中產階級的繁榮。主要改革策略，是藉擴大稅基來換取稅率之降低，有助於我國營利事業所得稅制之透明與健全。所有先前經濟體系裡的市場扭曲，在經過長期的調整下，可以讓產業間完全競爭，使市場達到更有效率的均衡，為我國經濟的永續發展及國家競爭力的提升注入動能。所以在中端改革裡，我們提議消除全部租稅優惠、擴大稅基、降低稅率並取消未分配盈餘加徵10%的附加稅，與「促產條例」租稅優惠同時完全落日。

### 1. 「促產條例」租稅減免完全落日

全面取消各項租稅減免，包括產業別及功能別獎勵。如前所述，產業別獎勵造成了產業間租稅負擔之不公平，有其檢討之必要；而功能別租稅減免獎勵措施則業已實施數十年，其促使產業升級之階段性任務亦已達成，如續予實施，對原已達成之功能性目標僅收錦上添花之效，而且會繼續侵蝕稅基、影響稅制改革之格局，也無法達成簡政之目標。若能全面取消各項租稅減免，將可使廠商之名目稅率等於實質稅率，使廠商在投資前清楚了解在臺灣營運所應負擔之稅負，減低投資不確定之風險；且因租稅減免措施之取消，最低稅負制應可自然落日，進一步減輕營利事業之納稅依從成本。政府若欲鼓勵企業從事特定活動，可以直接補助替代租稅獎勵，其效果將更為直接與具彈性。

### 2. 調降公司所得稅率

在全球化潮流下，面對日益增加之跨國資本流動，調降邊際稅率係各國為吸引投資所普遍運用的工具。若將營利事業所得稅稅率適度調降，可符合國際租稅發展趨勢，有助於我國稅制與國際接軌，且藉由稅率之調降，建立輕稅環境，使所有營利事業一體適用，可有效扭轉現行租稅獎勵所造成之產業間稅負負擔水平之不公平。二〇〇九年五月二十七日修正公布之「所得稅法」，雖已將營利事業所得稅稅率由25%調降為20%，但仍較愛爾蘭的12.5%、香港的17.5%及新加坡的18%為高，若有適當財源尚有進一步調降之空間。

### 3. 取消未分為盈餘10%附加稅

「公司所得稅法」對未分為盈餘加徵10%的附加稅規定係實施兩稅合一時，因稅法存在諸多租稅減免優惠（如促進產業升級條例及其他法律規定之五年免稅、投資抵減等），以致營利事業盈餘當中未稅部分比例相當高，已分配盈餘及未分配盈餘之所得稅負差距甚大（0% vs. 40%），致享受租稅減免之企業具高度誘因以保留盈餘方式規避股東之綜合所得稅負，為降低保留盈餘誘因所採行之配套措施。若能全面取

消租稅減免措施，則當時實施此一配套措施的背景已獲大幅改善，配套取消未分配盈餘加徵10%規定，除可減輕企業租稅依從成本及降低稽徵成本外，還有助於提升企業資本之運用效率。若能把握「促產條例」租稅減免措施完全落日之歷史契機，歸零思考，將未分配盈餘加徵10%規定同時落日，擴大稅基、重整水平公正、調降稅率、減低邊際扭曲，將有助於稅制整合、輕稅簡政、回歸租稅中立。

### （三）低端改革——建構個人所得稅工資抵稅額制，達成對低所得者之濟貧與脫困並進目標

對於低所得者的個人綜合所得稅之改革方案，我們提出臺灣尚缺的工資抵稅額制度政策。此政策是以工作福利（workfare）取代單純社會福利（welfare）。面臨金融危機的打擊，為減輕低所得者的經濟壓力，同時提高工作的誘因，可以建構低所得者的工資抵稅額制度。此政策非常符合財政政策上所顧慮到的公平與效率之間的平衡。工資抵稅額的理念除了定位為濟貧扶弱、勵貧脫困，同時也具有提供高額津貼作為進入勞動市場的積極動能。

低所得者的工資抵稅額制度能達到一種動態均衡，運用策略機制分期完成良性循環，同時以濟貧機制進場提供參與動能，最後以脫困機制出場成功完成轉型。

#### 1. 補助機制

工資抵稅額的補助機制分成三個階段，一是起飛階段的進場機制，二是平飛階段的續場機制，三是降落階段的出場機制。三類機制的功能分別是：（1）進場機制——提供參與勞動市場的積極動能。在進場期間工資所得的上限之下，擬以特定邊際比率對工作所得進行貼補，即負所得稅制；而在適度提供濟貧福利的同時，提升工作誘因與尊嚴，產生激勵工作的動能。（2）續場機制——保持工作誘因，持續穩定勞動參與。在超過進場機制所得上限及未滿退場機制所得下限之間，能穩

定勞動參與意願；在平盤期間不再持續貼補，亦不開始回吐，進而保持工作誘因。（3）出場機制——脫離貧困且成功轉型。在退場期間對超過下限的工作所得擬以特定邊際比率進行回吐；達到回吐上限之後，表示已脫離貧困、成功轉型，完成濟貧脫困的政策目標。

2. 模擬設計：為維護該制度能有效運作，需設計適用之條件

（1）子女人數——主要理念為鼓勵有子女的單親家長克服困難，進入勞動市場，子女人數因而成為考慮津貼額度的正面因素。（2）申報義務——申請人必須以納稅家戶為單位，透過個人綜合所得稅的年度申報進行申請。（3）年度支付——由國稅系統以年度退稅方式進行支付。（4）排富規定——落實照顧近貧勞動人口之精神。（5）防弊查核——由國稅系統以稅務稽查機制進行查核，並且設計懲罰機制，妥適有效利用有限預算資源。

排富規定以家庭年所得淨額四十八萬元為門檻，這是參酌內政部「工作所得補助方案」之全年薪資水準二十二萬元，及二〇〇九年法定基本工資一萬七千二百八十元，以及綜合所得稅課稅各級級距核定統計作調整。初期，為簡化制度、利於民眾熟悉，將本制度抵減金額遞增階段的抵減率訂為20%，採行遞增階段抵減率為固定、遞減階段之抵減率亦為固定，但未來在不同情形下可予以變動的方式。另參考勤勞所得稅額抵減制度的基本設計精神，可予以退稅，即若合格申請者的勤勞所得低於其適用之應繳納綜合所得稅時，政府將退稅。

3. 模擬設計構思

（1）抵減遞增階段——年薪二十二萬元以內的勞動所得給予20%的工資抵稅比率；（2）抵減固定階段——年薪二十二至二十六萬元之間的勞動所得不予補助也不必回吐；（3）抵減遞減階段——年薪二十六至四十八萬元之間的勞動所得以20%的比率回吐已領取的工資抵稅額；（4）年薪四十八萬元以上，無抵減之退場階段。此一機制適用家庭未成年子女數目為零人之情形。

此外，需視每一家庭未成年子女數目為零、一、二人（含以上）分別設計，參酌一名未成年子女至少年約四萬元以上的養育費用，將上述各級距門檻（最低為二十二萬元）分別往上調整。最重要的，仍需視政府財政狀況而作不同程度抵減率設計調整。最後，期望能有助於近貧勞動者脫貧，不至於打擊勞動者的工作誘因，並且使得所得稅制免於複雜化。本制度的重點並非鼓勵生育，政策目標不在於解決少子化的現象。

#### （四）建置能源稅制——循序漸進，追求永續

##### 1. 能源價格合理化

我國長期對於能源採取低價政策，價格遠低於歐洲國家及鄰近之日本、韓國、香港及新加坡等國，過低的價格導致消費者與製造業對於能源消費量偏離最適水準，影響能源使用效率，並使企業缺乏誘因往低耗能高附加價值之產業轉型，影響國家競爭力。

由於能源長期需求彈性大，價格為其重要因素，因此，如何促使能源價格合理化為當務之急。其中，在租稅方面，依使用者付費原則課徵能源稅，使能源使用外部成本內部化，彌補市場機能之不足。是以，適度規劃、整合能源稅制，促使能源價格合理化，以合理反映使用能源之生產成本及社會成本，鼓勵節約能源及發展替代能源，減緩能源使用對環境之衝擊，並有助於提升能源使用效率，促進低耗能、高附加價值產業發展以改善產業結構，降低溫室氣體排放量及提升國家競爭力。

##### 2. 整合諸多現存稅費

我國目前雖無以「碳稅」、「能源稅」或「綠稅」等為名之稅目，唯現行基於節約能源、環境保護、維護健康及矯正外部效果等政策目的，而徵收與環境或能源相關之各項稅費，包括對於油氣類課徵之貨物稅、對於行駛公路或市區之各型車輛課徵之汽車燃料使用費、對於移動污染源徵收之空氣污染防制費、對於指定公告之化學物質徵收之土壤

及地下水污染整治費、向輸入及探採或製造石油製品業者徵收之石油基金等。其中，空氣污染防制費及土壤及地下水污染整治費係基於污染者付費原則徵收，與能源稅之使用者付費原則不同，石油基金肩負執行石油政策多重任務，尚不宜納入能源稅整合。未來能源稅之課徵應可以「能源管理法」第二條第一款至第三款規定之「能源及現行貨物稅條例」第十條，規定油氣類之課稅項目作為能源稅之課徵範圍，包括汽油、柴油、煤油、航空燃油、燃料油、液化石油氣、天然氣及煤炭，並與汽車燃料使用費將進行稅費之整併。唯現行公車、計程車及船舶無需繳納汽車燃料使用費，如將汽車燃料使用費併入能源稅，將造成雙重加稅，宜採漸進式吸入性方式併入。

### 3. 漸進式調整，達成三贏目標

開徵能源稅實為稅制結構之調整，反映政策對產業發展及環境保護之具體作法，並非以增加財源為目的，是以應採循序漸進方式逐年調整稅額，以降低對物價及經濟之衝擊，應依不同化石能源別之單位熱值與含碳量，並兼顧消費用途屬性及環保節能效果等為稅額訂定原則。此外，應規劃相關配套方案，用於改進不合時宜之稅費，如橡膠輪胎、飲料品、平板玻璃及電器類等四類之貨物稅、印花稅、綜合所得稅薪資特別扣除額，甚至進一步降低個人或營利事業所得稅稅率等。

藉由能源稅之課徵，其將產生附帶效果，誘導消費者及企業採低耗能產品，如此可達到抑制能源消費、降低溫室氣體排放的效果。另一方面，由於經濟成長加上減稅配套措施，則將產生所得效果，讓稅基繼續成長，使實質稅收增加，再將之用以進行降低所得稅、取消貨物稅等租稅改革措施，以改善租稅環境，增進產業競爭力，逐步促成「能源運用、環境保護、經濟發展」三贏之政策目標。

## 參、重整財政劃分

長期以來，我國地方常處於財政失衡、自有財源不足的狀況，需長期仰賴上級政府的補助。一九九〇年以前，所有縣（市）政府大致維持有一百五十～一百八十億元左右的短絀；但自一九九〇年開始，收支淨額差距開始擴大，一九九九年短絀金額擴大到七百五十億元，二〇〇〇年之後益形嚴重，每年短絀金額都高達兩千億元左右，必須藉大量發行公債與賒借才能填補其缺口。地方財政惡化的結果，導致許多地方政府連基本的人事費用都無法負擔，必須仰賴中央提供經費才能避免破產，甚至將地方的所有稅收全撥給地方政府使用，部分地方政府仍然無法達成財政平衡的基本目標，這種狀況尤以鄉鎮（市）政府尤甚。為了提高地方政府財政收入，「財政收支劃分法」於一九九九年修訂完成，希望能大幅增加地方政府財源。「地方稅法通則」亦於二〇〇二年通過，賦予地方政府課徵地方稅的權力，但如此仍無法解決地方政府財政困窘的問題，每到編列隔年度預算時期，地方政府便紛紛向中央抱怨訴窮、請求補助經費。

配合「地方制度法」的修正改制，二〇〇九年臺北縣、臺中縣與臺中市合併、臺南縣與臺南市合併、高雄市與高雄縣合併等通過升格為直轄市，因此直轄市加上臺北市計有五個，二〇一〇年一月二十日「地方制度法」在立法院三讀通過，未來對於中央與地方財政的分配與調整，將邁入一個新的局面。

### 一、問題分析——歷史變革、關鍵趨勢

依據行政院主計處「各縣市財政現況重要指標」公布，二〇〇八年二十五個直轄市及縣市的自有財源比率（指補助及協助收入以外之一切收入，含自籌財源及統籌分配收入，但不包括債務舉借及以前歲計剩餘之移用）比較，最高前五個縣市分別是臺北市86.67%、金門縣77.87%、臺北縣73.92%、臺中市68.86%、桃園縣64.86%；而最低前五

個縣市分別是連江縣23.09%、澎湖縣30.37%、嘉義縣36.55%、苗栗縣37.4%、宜蘭縣37.65%。又依行政院主計處「各縣市稅務現況重要指標」公布，二〇〇八年各縣市平均每人稅賦（即稅捐實徵淨額，不包括關稅、礦區稅及公賣利益）比較，最高者分別為臺北市25.7萬元、新竹市17萬元、基隆市11.4萬元、高雄市9.9萬元、雲林縣9.4萬元，其差別受到境內工商業發展程度、自然資源條件及人口數等差異的影響。長久以來多數地方政府財政處於入不敷出的困境，這涵蓋了政治、經濟及社會等層面的問題，分析如下：

### （一）中央地方財政劃分制度

我國政府體制為單一體制，非屬聯邦政府體系，與英國、日本相同。雖然憲法有地方分權的精神，但實際上地方財政自主性極低。自政府遷臺以來，我國中央與地方之間的收支就極為不均，中央政府掌握了大部分的收支，稅收較豐裕的稅目皆為國稅，財源相當集中於中央，導致地方政府在施政上必須仰賴中央補助。我國賦稅的收入，在一九九九年精省前，劃歸於中央政府的國稅占全國總稅收的比率52%~60%左右，而地方稅則不到全國稅收的一半。精省之後，配合「財政收支劃分法」修訂，營業稅由地方稅變更為國稅，導致國稅占全國稅收比率躍升到八成以上。

一九九九年「財政收支劃分法」修訂之前，中央支出相對減少，地方支出相對擴張，中央與地方的財政角色有趨於平衡的趨勢，但同一期間，地方政府的自有財源收入並未隨著增加。「財政收支劃分法」修訂後，原希望地方政府可以提高自有財源比率，以改善地方財政困境，但由於歲出擴張速度過速，地方政府自有財源比率竟然不增反降。縣（市）自有財源比率在一九八七年至一九九六年間，大約都能維持在六成左右。然而自一九九八年開始，縣（市）政府自有財源比率逐漸下降，二〇〇一年至二〇〇四年甚至不到50%，直到二〇〇五年才又回到50%的水準。這表示，一九九九年「財政收支劃分法」的修訂，似乎無



法有效提高地方政府的自有財源比率。二〇〇八年度就縣（市）別而言，僅有十一個縣（市）政府自有財源比率超過一半，其餘縣政府包括宜蘭縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、澎湖縣及連江縣的補助及協助收入依存度都為50%以上，顯示地方政府依附中央政府補助的程度相當嚴重。

歷年來地方政府一直無法有充裕的財源，許多地方政府首長與財政學者紛紛提出「把餅做大」的改革意見，建議修改中央政府與地方政府之間的財政分配關係，亦即修訂「財政收支劃分法」，提高地方政府稅收分成比例，以增加地方收入。「財政收支劃分法」於一九九九年修訂通過，大幅增加地方政府財源，之後並陸續通過了「地方稅法通則」、「規費法」、「地方制度法」以及「公共債務法」，給予地方政府有課徵地方稅以及舉借債務的權力，希望透過開源的方式能解決地方政府財政困境，但開徵地方稅仍受到許多限制。

然而，無論是提高地方政府稅收分成的比例，或是給予舉債的權利，似乎仍無法確實改善地方財政困境。由於現實面地方政府欲開徵地方稅有相當的困難度，而依「公共債務法」規定，地方政府能舉債的上限額度只占前三年國民所得的8%，舉債空間仍有限。但若允許地方政府以發行公債的形式籌措財源，可能會使地方政府以債養債，擴大支出，反而不利於健全地方財政結構，持續增加的未償債務餘額也將對未來施政產生不利的影響。

依據「地方稅法通則」，地方政府課徵地方稅目前經中央主管機關同意備查且已經開徵者，包括桃園縣政府的「營建剩餘土石方臨時稅」及「景觀維護臨時稅」（另提出的「體育發展臨時稅」已經財政部同意備查）、苗栗縣政府的「土石採取景觀維護特別稅」及「營建剩餘土石方臨時稅」、高雄縣政府的「土石採取特別稅」、臺中縣政府的「特殊消費稅」、南投縣政府的「土石採取景觀維護特別稅」、花蓮縣政府的「土石採取景觀維護特別稅」及「礦石採取特別稅」，及臺北縣

土城市公所、淡水鎮公所、鶯歌鎮公所、五股鄉公所、八里鄉公所及三芝鄉公所的「建築工地臨時稅」，這些地方稅收只占地方歲出的一小部分。

## （二）中央地方財政互動紀律

除了先天上制度的分配不均之外，造成地方財政困窘的另一個很重要因素是中央與地方政府的互動模式，尤其是地方政府長期以來財政責任較薄弱，缺乏財政紀律的觀念，導致地方財政無法達到健全狀態。地方政府已養成依賴中央政府的習慣，地方財政問題就不單純僅僅是收入與支出之間平衡的問題，因為地方政府認為，當地方財政有困難時，中央即必須負起援救的責任，換言之，地方政府並無義務，也缺乏動機去維持收支平衡，形成一種「軟性預算」（soft budget）的現象，而非維持收支平衡的嚴格預算限制。而中央政府也因為政治上的考量，必須利用財政補助來拉攏地方政府，撥予多少經費常常未經過經濟評估，這些是以往地方財政困難的主因。

以往地方政府長期缺乏地方自治精神，沒有經營自身財政的自主性與自我負責性，且易受到政黨及地方政治人物的把持，即使財政困窘，仍然無法減少支出，造成地方財政日益惡化。地方政府財政的控制是靠地方政府以外的人事及制度力量，因此地方政府不需有財政責任或自我負責的觀念。因此，若欲阻止地方財政持續惡化，須建立起財政自主的觀念，地方政府必須為財政失衡負責，而不能凡事仰賴中央政府救援，改進「軟性預算」的現象。如此，再配合制度上的改革才能發揮成效，否則無論是提高地方政府稅收分成的比例，或是給予地方政府發行公債的權力，都不易改善地方財政入不敷出的情況。唯有從行為面著手，讓地方政府有遵守財政紀律、為自身財政負責的觀念，並調整中央補助的可能、改善地方政府依賴心態，才是健全地方財政的長久之道。

## 二、政策論述——提出方案、設定目標

### (一) 財源分配公式入法

配合「地方制度法」的修正改制，二〇〇九年臺北縣、臺中縣與臺中市合併、臺南縣與臺南市合併、高雄市與高雄縣合併等升格為直轄市，因此直轄市加上臺北市計五個，未來直轄市的行政經費財源須進行大幅調整，中央與地方宜加強對話，基於各地方平等原則，以公式入法，審慎規劃劃分財源，使中央地方共榮。

欲改善地方財政的困境，仍不外乎開源與節流的策略。近年來，政府倡導發揮地方特色，扶植地方產業，一鄉一特色產業的發展也略有成效。各地方政府之間也發揮了競爭的精神，建設地方發展。然而九十七年度就縣（市）別而言，僅有十一個縣（市）政府自有財源比率超過一半，其餘的縣市仍需努力改善財政狀況。我國財政分配制度調節地方財政缺口可分為統籌分配稅款與補助款兩種。

#### 1. 統籌分配稅款制度

統籌分配稅款原是屬於地方的財源，由上級機關加以統籌以調劑有無。一九五四年統籌分配稅款規定於「財政收支劃分法」之中，當時的建制目的為調劑臺灣省各縣（市）政府之間的收入不均，因此設立了省統籌分配稅款。一九八一年又增訂了中央統籌分配稅款，作為調節省與直轄市財政收入的工具，該項經費係透過平衡省市預算基金，以補助款形式分配給省與直轄市。

統籌分配稅款係將由地方徵起的省稅（一九九九年「財政收支劃分法」修訂後為國稅）集中由省政府（一九九九年「財政收支劃分法」修訂後為中央政府）統一管理，除保留部分作為緊急支出所需外，其餘分配給各地方政府編列為稅課收入。以往統籌分配稅款一直受到詬病的是缺乏明確的分配公式，地方政府能夠分到多少統籌分配稅款完全無法預測，因此增添人治色彩，地方政府亦需配合中央政府的要求以爭取統籌分配稅款，使地方政府會養成依賴心態。

除缺乏明確分配公式外，統籌分配稅款最受到批評的是「保留款」的問題，以往省統籌分配稅款中，81%是參考各縣（市）政府個別狀況訂定固定比例由各縣市共分，其餘19%由省政府保留作為緊急補助準備金之用，並未編列在原預算當中，而是於年度中由省長視情況撥給縣（市）政府緊急使用，再由縣（市）政府辦理追加預算編列此筆經費。如何使用全由省長決定，因此產生了保留的省統籌分配稅款是否真正用在所該用的問題，導致眾多批評。

一九九九年「財政收支劃分法」大幅修正，新增第十六條之一：「稅課統籌分配部分，應本透明化及公式化原則分配，受分配地方政府就分得部分，應列為當年度課稅收入。」之後並制訂「中央統籌分配稅款分配辦法」，將統籌分配稅款的分配標準予以明文規定，在「中央統籌分配稅款分配辦法」第八條、第九條及第十條中規定，以避免缺乏分配標準所產生的人治問題。但新版的「財政收支劃分法」仍然編列6%的特別保留統籌分配稅款供行政院院長使用。

## 2. 補助款制度

補助款制度係用來調節同級或不同級政府之間財政垂直或水平不均的重要工具。在精省之前，中央對地方政府的補助款大致可分為兩類：一類是中央政府直接對省（市）及縣（市）的一般補助，另一類則是中央各部會按其主管事項給予地方政府的計畫型補助。補助款制度立意良好，但和統籌分配稅款有相同的問題，即分配標準不透明，導致地方政府的依賴行為，並形成自我籌措財源的怠惰，甚至無效率的浪費。

補助款的名目極多，容易產生名實不副的問題。以往省政府對縣（市）政府的補助就區分為基本支出補助、建設經費補助、重大災害之個案補助、國民教育經費補助及一般警政經費補助，縣（市）政府是否將補助款用在原本規定的用途，外界不易了解。尤其是建設經費的補助，原因在於缺乏公開化、透明化的分配標準。補助款既失去原本的財政平衡精神，又缺乏明確分配標準，地方政府自然會利用各種手段爭取

補助，並大開選舉支票，擴大公共支出，當補助收入未到，而支出已經擴增時，地方財政當然日益惡化。

精省之後，政府依據「財政收支劃分法」與「地方制度法」，制訂了「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」，該辦法第三條規定：「中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣（市）政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：（1）一般性補助款補助事項，包括縣（市）基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。（2）計畫型補助款之補助範圍，但以下列事項為限：A.計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目；B.跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫；C.具有示範性作用之重大建設計畫；D.因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣（市）政府配合辦之事項。中央對前項第一款規定之縣（市）基本財政收支差短，應優先予以補助。」

此法將過去雜亂的補助款制度予以統一，並將補助款分配公式予以公開化、透明化，若干程度能降低中央撥予補助的人治色彩以及地方政府的依賴行爲，改善地方財政問題。尤其此法是參考了日本地方交付稅法制度，研擬各地方政府的基準財政需要及基準財政能力，就其缺口由中央補助之。依基準財政需求規劃，可保障全國每位國民可獲得相同必要的政府公共財與公共服務，不致受到歧視待遇。基準財政需求額包括正式編制人事費、基本辦公費、警消超勤加班、私校教職員保險費、法定社福支出等項目。

## （二）地制法修正後財政劃分制度的重新構思

### 1.短期策略

在現行中央統籌分配稅款分配架構內調整中央統籌分配稅款的架構為：（1）財源——稅扣除統一發票獎金後的40%、所得稅及貨物稅的10%、土地增值稅在縣（市）的20%。（2）分配方式——將營業稅

扣除統一發票獎金後與所得稅及貨物稅的應分配額，43%分配北高二個直轄市、39%分配縣（市）、6%為特別統籌分配款（支應地方政府緊急需辦事項）、12%分配鄉（鎮、市）。分配北高二個直轄市之公式：依據營利事業營業額（權數50%）、人口（20%）、土地面積（20%）、財政能力（10%）。統籌分配縣市的財源包括39%分配予縣（市）及土地增值稅在縣（市）的20%，分配方式是：85%依基準財政需求缺口分配，15%則依營利事業營業額分配。鄉（鎮、市）分配方式：50%依正式編制人員人事費，50%參酌基本建設需求分配，另對離島及貧窮鄉鎮加重分配。

因應「地方制度法」的修訂、未來直轄市增加為五個的財政調整財政需求，建議應依據公式指標一體適用於所有直轄市級縣（市）政府進行分配，基於修法後只增不減的原則調整：（1）財源——將營業稅扣除稽徵經費與統一發票給獎獎金後全數，以及菸酒稅扣除稽徵經費及直接分配地方款項後之收入。（2）分配方式——A. 先將90%依據公式分配，指標包括財政能力（權數75%）及財政努力（25%），提高地方自我努力的誘因。至於財政能力分配，係依基準財政需求缺口分配，鄉（鎮、市）收支差額併入縣的差額計算。B. 6%為特別統籌分配款：保障地方因修法導致減少收入之用途。C. 4%為緊急地方財政調節款：因應例如重大天災復建等、剩餘數作為短收時的補充性財源。至於一般補助款與計畫型補助款制度仍為維持，繼續加強施政及建設計畫的成本效益及稅式支出評估，以提高國家資源使用的效能及效率，兼顧保障全國國民受到公共財及公共服務基本提供水準的公平性。

## 2. 中長期策略

（1）配合未來「行政院組織法」通過的調整，合併中央統籌分配稅款及補助款制度，中央政府能更有效整合對地方財政的補助，提高效率及效率。檢視中央與地方政府的職權分工能在「地制法」修正後是否必須調整。（2）檢視中央與地方財政的垂直分配關係，研究中央與地

方的適宜財政分配比例。(3) 要求地方遵守財政紀律，提高自我財政努力的誘因，但對於資源較匱乏不利發展工商業的地方另加以補助。持續鼓勵地方招商，發展各地特色，提高地方的競爭力，增進地方的繁榮。(4) 研究擴大中央統籌分配稅款及補助款的財源規模，考慮是否將所得稅的一成納入財源，在公式入法的基礎上進行分配，初步目標使十五個以上直轄市與縣市的自有財源比率能提高至五成以上，使中央與地方成為建設發展的伙伴，共利共榮，以提高全民福祉。

以上建議涉及「地方財政收支劃分法」、「中央統籌分配稅款分配辦法」及「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」等的修訂。

## 肆、促進金融發展

回顧過往六十年來臺灣經濟發展的歷程，金融部門扮演著相當重要的角色，不僅是資金供需的中介者，更是政府政策性的引導者。金融是整個經濟的命脈，且與各個產業息息相關，因此金融健全的發展對整個經濟的發展甚為重要。早於十九世紀初，經濟學大師Schumpeter即明白指出，金融機構可以從協助參與生產性投資中啟發金融創新及促進經濟成長——認同金融體系在經濟成長中扮演著十分重要的角色。透過金融發展，不但可以提高儲蓄與資本累積，還可促進經濟成長。換言之，若金融體制無法健全發展，則不僅其輔助經濟成長的功能無從發揮，甚至可能形成阻礙經濟成長的瓶頸。針對後金融風暴時代，金融當局必須以整合制度多元規範的策略與推動金融創新來提高國內金融業發展，其中主要分別為兩大目標：第一，是讓國內金融機構達到適當的規模，使其能參與國際金融市場競爭，原因是以目前國內相對於國際金融機構的規模還算小，國內金融產業必須進行整合，創造規模經濟；第二，為了可以跟上國際金融科技進步與發展，政府必須推動金融創新、鼓勵金融研發和促進產品創新，使得國內金融機構可以進行全球連接。

### 一、問題分析——歷史變革、關鍵趨勢

#### （一）金融產業面臨的經濟規模問題

現代經濟活動係由實質部門與金融部門共同運作的結果，實質經濟活動提供商品與服務而形成「物流」；貨款回收與支付原物料價款及工資而形成「金流」。實質經濟活動運作必須倚賴金融機構協助方能順利運作，其貢獻猶如血液之於人，是最重要的「生產性服務業」。唯有金融業健全運作，經濟體系才会有良好發展。一旦金融業運作發生問題，經濟活動必然出問題。二〇〇七年爆發次級房貸事件而擴大成國際金融海嘯，即是因金融體系運作脫軌、迅速衝擊實質活動的生產面及消費面、從而釀成國際景氣衰退的明顯例子。近年來臺灣金融業發展已經



邁向自由化及全球化，尤其是在二〇〇二年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）後，外國金融機構開始積極參與國內金融市場，促使臺灣金融業面臨來自跨國金融機構愈來愈激烈的競爭。而臺灣金融業經濟規模最突出問題可概括說明如下：

截至二〇〇九年底為止，外國銀行在臺分行共有三十二家（分行一百三十三家），高峰時為一九九八年的四十六家；本國銀行三十七家（分行三千二百八十九家），高峰時為二〇〇一年的五十三家。外國人壽保險公司在臺分公司共計九家，本國則有二十三家。外國產物保險公司在臺分公司共計八家，本國十七家。外國綜合證券商有十九家，本國三十六家。專業證券經紀商共三十九家，票券公司共計十家。若再加上外國銀行在臺分行、信用合作社、農漁會信用部、郵局、信託投資公司及人壽保險公司，臺灣金融機構總、分支機構共六千三百八十五家，平均每一金融單位服務的人口數為三千五百七十人，相對日本和新加坡的平均五千人還少，顯示國內金融機構家數過多。

國內銀行遽增，面對存放款市場有限、競爭者同質性過高、金融業務擴張幅度有限，造成銀行業競爭白熱化，競相展開價格競爭，採取降低放款利率來擴大市場占有率，促使存放款利差過度縮小，實際存放款利差還不到1.5%，而且在實際操作中還要扣除存款準備及放款必須支付的營業所得稅及印花稅。

尤其是臺灣的銀行業務以傳統授信業務為主，平均獲利逾八成來自於存放款利差，本國銀行成本占營運收入比重遠高於新加坡及香港。國際銀行的獲利來源則非常多元化，花旗銀行、香港匯豐銀行等國際大型金融集團，利息僅占獲利的30%~40%，手續費及投資收益占60%~70%，多元化的獲利來源不僅分散營運風險，也會提升獲利率。隨著國內資本市場規模迅速擴大，企業籌資方式日趨多元化，許多信用評等較佳的集團企業在尋求長期資金來源時，直接在資本市場發行公司債或現金增資，甚至在海外發行全球存託憑證及海外可轉換公司債。若是需

要短期資金，則在貨幣市場發行商業本票及銀行承兌匯票。由於直接金融的資金成本低於間接金融的放款利率，促使臺灣直接金融比率逐年提高，不斷弱化銀行的傳統仲介角色，也讓大多數銀行深陷於資金過剩的泥淖。同時，臺灣產業外移與產業結構改變也對銀行傳統客戶群造成負面影響，這些現象更進一步彰顯金融機構家數過多的問題。

臺灣金融業過去多數屬於國營事業，不具跨國性銀行的性質，尤其在政府採取過多保護及管制下，臺灣銀行業的開放較慢又遲，雖於一九八〇年代末期開始推動金融自由化，但實施過程又缺乏配套措施，促使絕大多數金融機構僅是在本土市場防禦性地爭取國內市場占有率，遑論如匯豐、花旗、渣打、荷蘭銀行等跨國銀行集團遠赴國際金融市場參與競爭。本國銀行業雖也設立海外分行或從事海外業務，然而比重微乎其微，不僅缺乏國際化，甚至也多不具國際競爭力。

面對臺灣金融市場胃納有限，臺灣金融業將面臨兩種選擇：（1）在臺灣現有金融市場限制下，金融機構進行整併雖可減少家數，但僅是將銀行間的競爭轉化為銀行內部各分行間的競爭，激烈競爭態勢並未改變。（2）不論採取獨資或策略聯盟，臺灣金融業必須積極邁向國際金融市場，進行全球化布局，才能擴大經營版圖，提升國際競爭力。

## （二）金融產業面臨的金融創新問題

我們清楚認知，健全之金融市場發展，涵蓋證券、債券、保險等市場間之平衡與互動。長期以來，臺灣金融產業多扮演維持金融體系安全、以及提供其他產業資金的角色。然而，金融產業本身亦是一種產業，需要一個公平的發展空間，才能促進臺灣金融產業活力蓬勃且充滿生機。而在臺灣金融產業自由化與國際化的過程中，仍有部分結構性的問題並未解決。因此未來在興利的過程，首要之務即是推動金融市場整合、提高金融機構國際競爭力，其中，主要方向即為建立臺灣成為亞太金融中心。

二〇〇八年金融海嘯的狂襲，對西方金融中心產生極大的動盪，同時也造成全球資金的大規模移動。而隨著金融海嘯逐漸遠離，為進一步穩定全球金融市場的發展，避免投機性炒作資金的興風作浪，G20高峰會議也決定聯手制裁所謂的避稅天堂，要求具有隱密性的國家提高稅務資料透明度，以便高稅率國家追稅。例如，一向以避稅天堂自居的瑞士，即與美國簽訂一項加強雙方稅務資訊交流的議定書，提供相關的銀行帳戶資料，以加強打擊海外逃稅。此外，美國國稅局也大動作地展開海外大追稅行動，要求利用海外帳戶逃漏稅的人，必須盡快自首，否則將予以重罰。

從上述徵兆看來，未來幾年內，全球資金大量且快速的移動顯然是必然的趨勢。當前國際金融情勢瞬息萬變，基於有效吸引資金前來且避免資金出走之目的，建立臺灣成為亞太金融中心是一條正確的道路。而為達此目標，政府相關政策之配合必須同時進行，方能收事半功倍之效。

在推動臺灣成為亞太金融中心的同時，亦應鼓勵金融機構不斷創新研發新金融商品，且對於業務相近之金融機構積極促成其再合併，以提高其國際競爭力。亦即，政府應有計畫的發展多元化金融商品、提供多樣化避險工具及促進金融商品之國際化，藉此活絡資本市場交易，擴大資本市場規模，提升臺灣資本市場競爭力。此外目前臺灣的金融業普遍缺乏真正的專業優秀人才，且相關人員專業知識亦明顯不足，若能積極延攬全球各地專業金融人才來臺服務，藉由其金融創新及研發能力，一方面除可開創新金融商品，一方面也可藉由良性競爭提升金融人才的專業能力。

## 二、政策論述——提出方案、設定目標

### （一）創造國內金融產業規模經濟的策略

臺灣金融業未來發展關鍵就在充分整合政府、業者和市場力量，加強金融監理、強化競爭優勢、發揮市場監督，才能有效提高金融業競爭力。由於銀行業是金融業的核心，其營運績效將會影響整體經濟活動運行，是以金融當局需從多方面著手改革金融業，進而健全金融業發展。

### 1. 建立最適經營規模

臺灣銀行業現有能力到國外開設完整分行業務的本國銀行家數屈指可數，其無法滿足客戶需求與欠缺國際競爭力的癥結，就在於本國銀行家數太多、規模太小。如放款市占率最高的臺銀也僅8.8%，華銀、一銀與彰銀等三商銀都不到6%，以前五大銀行的放款市場占有率比較，臺灣為37%、新加坡為94%、香港為88%，顯見臺灣存在過多銀行，若不進行整合，則無法達到經濟規模而難以經營。是以銀行業應透過併購活動互相取長補短，這除可迅速擴大經營規模、謀求規模經濟外，也可降低成本與提高市場占有率，成為提高經營績效的主要途徑。舉例來說，交通銀行與中國商銀在二〇〇二年合併成為兆豐銀行，規模迅速擴大，依據二〇〇八年的《銀行家》雜誌統計，兆豐銀行（排名第一百六十七）與臺灣銀行（排名第一百四十三）是臺灣擠進全球前兩百大銀行僅有的兩家銀行。

政府未來推動金融改革應首重金融開放，擴大國內金融市場，達到金融業務自由化，以提升金融業營運的績效。此外，在推動金融機構大型化方面，政府應考慮持續開放金融控股公司設立，允許現存銀行都有機會改制為金控公司，在立足點平等的基礎上，讓國內金控公司在市場透明化運作下互相整併，從而擴大營運規模，如此才能符合提升競爭力及兼顧公平的原則。

### 2. 持續擴大跨業經營

從一九九〇年代起，經濟體系出現飛躍式的網路通訊技術進步，

企業規模發展也呈現大型化趨勢，進而帶動了對金融服務類型需求的大幅攀升，客戶需求也隨著發展層次上升而持續改變。傳統上，銀行營運係以提供存放款服務為主，現在則轉向以財富管理為營運重心；傳統的銀行行銷是消極被動，現在則主動進行交叉銷售；傳統的銀行管理重心在強調成本控制，現在則強調提高生產力；對股東而言，過去要求增加收益和提升市場占有率，現在則轉為重視創造資產、提高投資報酬率。凡此均讓金融業面臨的競爭與挑戰也隨之遞增。

當前國際金融體系發展已經由專業分工轉向綜合經營，美、歐、日等先進的國家均已採取金融業綜合經營或跨業經營體制，向綜合銀行的領域發展。在金融控股公司的架構下，商業銀行、投資銀行、保險公司、創投公司、投顧公司、票券公司、期貨公司及綜合證券商等均可納入，透過投資事業多元化，各項業務的互動有助於擴大競爭利基，進而擴大營運規模。隨著臺灣在二〇〇一年相繼成立十五家金融控股公司後，已經初步顯現範疇效果，部分金控公司的獲利能力顯增加。

### 3. 公股銀行經營型態的轉變

在臺灣十五家金控公司中，除開國營的臺灣金控之外，其餘十四家屬於民營金控公司，前者應該發展成為具有經營效率且能配合協助政策的國家級領導金控公司，以執行政府的金融政策。至於在傳統銀行業務上，國內放款市占率超過5%、資產規模超過兆元者皆為官股銀行，而全體官股銀行（含公營行庫及官股主導的民營銀行）的業務市場占有率高達65%。這些官股銀行的分行據點眾多，累積超過半世紀的雄厚客戶基礎，在本國銀行市場上居於領先地位，但限於組織架構與預算等法令束縛，在面臨國外銀行競爭時，將因缺乏金融商品創新與國際行銷能力而處於劣勢。是以政府應積極提供誘因，透過銀行合併進行金融版圖重整，推動官股銀行釋股以強化金融業競爭力。這可採取兩種策略進行：（1）與本國民間業者合併，結合民營業者靈活的經營策略與公股銀行現有優勢，扶植國內金融業競爭力；（2）與外資策略性伙伴結

盟，引進國際銀行的專業技術與行銷通路，創造提高本國銀行業的市占率及競爭力。

#### 4.積極建立兩岸金融合作

臺灣金融業要追求擴大規模與邁向國際化，中國大陸將是最具潛力也較容易的市場。政府自一九八七年開放民眾赴大陸探親，一九九二年通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、准許臺商赴大陸投資以來，兩岸人員及經貿往來密切，截至二〇〇九年底，臺灣赴大陸旅遊超過五百三十萬人次；兩岸貿易總額超過五千五百億美元，臺灣享有貿易盈餘超過三千五百億美元，從而衍生出貨幣兌換、匯款等對兩岸金融合作的需求。

大陸為臺商進行海外投資最多的地區，占臺灣對外投資接近六成。金融業是產業發展的血液，金融業必須追隨客戶，了解客戶需要，才能滿足客戶的金融服務需求。相對而言，臺灣金融業較外商銀行具先天條件優勢，如語言、文化等，也比大陸金融業具有更多的內部控管、風險管理、金融產品創新能力，以及客戶導向的服務理念及國際業務等經驗，而且臺灣金融人才素質高且齊備，這些優勢條件勢必可為臺灣金融業創造可觀商機。隨著大陸長期維持高經濟成長，企業金融需求隨之而來，而消費金融也將因所得提高而呈現成長情況，金融市場潛力無窮。是以臺灣金融業若能進入大陸市場，提供臺商金融服務，將有助於擴大經營規模、擴大版圖。

#### (二) 提升國內金融商品發展的策略

為強化臺灣金融業國際競爭力，除由公營行庫民營化、官股主導之民營銀行合併以及強化金融監理與兩岸金融合作外，政府更應積極強化金融創新與活化國內各種市場，並與國際金融市場緊密連結。對金融業而言，金融創新覆蓋範圍相當廣，內涵也極為深入，其主體包括金融市場、金融機構與金融商品的創新，而在制度面創新則涵蓋金融法規、

## 金融監管與跨國金融合作。

### 1. 提供金融創新的適當政策環境

在全面了解相關風險下，金管會透過適當的制度創新，讓金融業免於受過度監管，如因應市場實際情況變化，在充分了解銀行業界風險管理能力的條件下，修改或放寬部分金融監理要求的執行。此外，金管會必須持續優化金融監理方式，如開展主題式的實地檢查，在短時間內對整個行業在某一方面的情況有較為全面性的了解與掌握，並將檢視的共同結果及時傳遞給所有受檢機構，以減少對銀行日常運作的影響，並讓他們相互借鑑。換言之，政府執行金融改革的重要內容，即是適應金融市場發展的金融創新，而隨著金融政策創新而來的，將是市場期待已久的金融機構創新、金融商品創新、金融服務方式創新與金融合作創新等。

### 2. 活化金融市場

為積極推動臺灣成為亞太金融中心，政府執行金融政策應朝開放、自由、高效率及國際化方向努力，如境外金融市場完全自由化、境內金融市場逐步開放、積極擴大債券及股票市場規模、提升市場紀律及效率、推動證券市場國際化。此外，應持續放寬外資投資臺灣資本市場的限制，對外資投資臺灣證券市場保有低度管理措施。隨著金融商品創新與國內企業募集資金的多元化，政府對外資管理已朝放寬投資範圍及擴大外資參與層面調整，允許其投資活動擴大至發行市場私募、特定人認購及金融資產證券化商品的應募活動，提供吸引外資參與臺灣資本市場的誘因。

### 3. 針對不同規模企業創新融資商品

金融機構應深入掌握企業對金融服務的需求狀況，透過精細化管理和服務，為企業「量身定做」創新的融資商品，如抵押品及抵押方式創新，積極擴大抵押品範圍，充分利用企業擁有的股權、應收帳款、專

利權、商標權、土地經營權等資產和權利，創新抵押類融資商品，甚至包括保險公司信用保險、多方聯保等擔保方式。銀行授信應以核心企業為切入點，依據上下游供應鏈關係，以業務自身的自償性特質為風險控管基礎，利用保證、票據、貨權質押等方法，在產銷環節上創新對企業供應鏈金融服務。

#### 4.財務工程技術與設計的提升

不論是基金商品或結構型商品，金融商品創新需具備優異的設計及技術水準，才能滿足金融市場各種不同報酬型態與風險控管市場需求的投資人、企業與金融機構。至於創新金融商品，需有具財務工程專業、良好的數學基礎與撰寫電腦程式能力同時擁有財務金融領域基本知識的專精人才，如此才能掌握一流的財務科技技術，進而發展創新各類型基金商品與結構型金融商品，這是大幅提升國內金融業競爭力的關鍵基礎與創造利基。

此外，政府除積極培訓與儲備高級財務工程人才、提升財務工程技術外，也應與國外知名金融機構進行策略聯盟與財務工程相關之技術合作，吸收金融商品創新設計技術、提升避險策略與效率，以及整合和建置各種金融商品的風控平臺系統。另外，金融商品的深化與蓬勃發展還需要具有國際競爭性的低交易稅，而國內金融商品的交易稅率缺乏國際競爭性，政府需在進行稅賦改革時，大幅降低相關稅率，才能深化國內市場並吸引外資參與國內市場。



## 伍、加強金融監理

這次全球性金融危機已經扭轉了各國政府疏於監管金融體系的態度，從近期歐美的金融體制發展的新聞可以看到，各個主要已開發國家已經開始進行新世紀的金融改革。金融業營運訊息充分揭露：為避免二〇〇八年的國際金融海嘯現象重演，美國眾議院在二〇〇九年十二月通過「金融改革法案」，要求成立「消費者金融保護署」（Consumer Financial Protection Agency, CFPA），確保消費者能了解信用卡、房貸等金融商品的訊息內容，同時成立由聯準會主席、財政部長等官員組成的「金融服務監督理事會」（Financial Services Oversight Council, FSOC），進行監控金融業對經濟體系帶來的潛在危機，並讓股東有權對主管薪酬進行投票，政府也有認可薪資計畫的權力。

歐洲聯盟二十七個成員國財政部長在二〇〇九年十二月在布魯塞爾就歐盟市場的金融監理架構達成妥協方案，新的歐盟金監體系將分為「總體監理」與「個體監理」兩個層級，總體監理層級設置「歐洲系統性風險委員會」（European Systemic Risk Board, ESRB），個體監理層級則針對銀行、保險與證券三個不同市場設立個別監理機構。該項新的金融監理架構可提供政府參考，是否對目前金管會（個體監理）與央行（總體監理）的分工與聯繫作一更緊密的調整。

類似歐盟的作法，政府為因應金融機構國際化的挑戰，金融監理當局積極要求相關金融機構的資本適足率要符合巴塞爾銀行資本適足率協定的新規範（BASEL II），進而促使臺灣金融市場、金融監理制度與國際趨勢接軌。同時，為提升臺灣金融服務業的監理架構及行政效率，政府正在研議如何整合國內多項金融相關法令，如「銀行法」、「證交法」、「信託法」等，訂定一個功能別取代業務別的「金融服務業法」，朝向建立單一法規、單一監理方向的機制。

## 一、問題分析——歷史變革、關鍵趨勢

### （一）金融市場的風險管理

過去，股市泡沫破滅造成大量資產價值從股市蒸發，卻未引發金融危機，而二〇〇七年次級房貸也引爆房市泡沫，所產生的衝擊何以截然不同？簡單來說，股市泡沫化引發許多風險，卻是廣泛地分散到經濟體系；然而房市泡沫化帶來的風險卻集中在金融業，威脅到銀行的生存，一旦銀行功能無從發揮，勢必讓整個商業活動停滯。然而銀行為何承擔如此高的風險？此係銀行管理階層採取高風險的高槓桿操作，追求增加短期獲利，從而獲取優渥的紅利，至於風險集中在銀行業可能擴大系統風險，則非銀行管理階層關心的事。此種利益衝突正是政府必須立法規範的原因，但在國際金融海嘯爆發前幾年，這些規定都放寬了，尤其是未將執法範圍擴及愈來愈茁壯的「影子」銀行體系，如貝爾斯登（Bears Stearns）、雷曼兄弟（Lehman Brothers）與美林證券（Merrill Lynch）等投資銀行，從而造成在二〇〇七年以前的房市泡沫膨脹期間，美國金融業獲利占整體企業盈餘三分之一以上，泡沫破滅就讓體系陷入崩潰邊緣。然而政府基於「太大而不能倒」的思維，充當救兵提供大規模紓困資金，卻幾乎未附加條件，也未接收任何被紓困的大型銀行，此舉猶如提供銀行業可以重蹈覆轍的誘因。

金融監理改革無法防止呆帳或泡沫發生，不過卻能確保泡沫破滅不會拖垮金融體系。在次級房貸（subprime）危機爆發以前，幾乎無人體認到銀行承擔多高風險，尤其是複雜的金融衍生性商品所潛藏的高度風險，是以國內金融監理當局今後從事金融監理改革時，焦點應該放在未來能否降低銀行的誘因和風險集中的能力。同時，也應該要求銀行擴大營運透明度，增加揭露事項，透過市場機制來監督銀行營運健全化。

過往數十載，金融自由化為全球帶來豐沛的超額利潤，但隱藏在超額利潤下的風險往往被刻意忽略。其中包括，積極的金融創新以及過

度信貸增長，弱化了整體金融市場承受風險的強度；而各國間普遍缺乏金融監管的合作與協調，則加速金融危機的傳導與擴散，尤其是在面臨跨市場及跨境風險的情況下，一個國家的監管往往無法涵蓋到金融產品體系的每一個環節，使其無法有效管控風險。

此波由金融自由化程度最高的歐美市場起頭，在短短幾個月震盪全球經濟的金融海嘯，正足以說明過去全球共同建立的國際金融體制是多麼脆弱。風暴不可能突如其來，大多醞釀已久，疏於管理的金融市場顯然是這次金融海嘯爆發的主要因素。因此，在未來，有著不同經濟基礎以及金融發展現狀的各國如何參與國際金融監管的協調合作、建立一個有效的機制來預防未來可能再度發生的危機是相當重要的。不論是承平時期的金融風險控管與危機預防，或緊急時刻的應變防護，甚至是長期的金融發展升級，政府進行宣示性與政策性推動金融改革，都將扮演關鍵的推進力量。隨著不同時期的金融發展階段及需求，改革的訴求焦點也會不同。

## （二）金融監管的模式選擇

各國金融監管模式的選擇，主要是取決於一個國家經濟發展的階段、金融發展現狀以及政府管理體制等因素。舉美國為例，目前美國在金融海嘯前採取雙重多頭的監管體制。所謂的雙重，係指聯邦與地方政府均有金融監管的權利；而多頭，則指有多個負責監管職責，例如聯準會、財政部、儲蓄管理局、存款保險公司、證券交易委員會等機構。此監管制度雖可面面俱到，讓每一項金融領域及業務都存在多個監管單位，然多頭馬車的結果，卻使得監管單位彼此之間難以互相協調及合作，導致部分衍生性金融商品缺乏聯合監管，進而造成金融危機的發生。

有鑑於此，此波金融海嘯後，金融市場受創最為嚴重且作為金融市場監管龍頭的英美兩國，紛紛提出金融監管改革的方案。其中，美國總統歐巴馬於二〇〇九年六月公布一份全面性金融改革計畫，並於同年

十二月由眾議院宣布通過。在此份金融改革計畫中，除列出許多過去美國金融監理方面的不足事項與未來應加強監管的方向外，亦特別強調美國的消費者保護與資本市場的穩定。

而在英國方面，由於英國目前的金融監管體制採用高度集中的單一監管模式，由中央機構或專門的監管機構對金融業進行監管，在金融海嘯過後，此監管模式似乎有更加集中的趨勢，亦即，給予金融服務監管局（Financial Service Authority, FSA）更高且更多的權力。二〇〇九年七月，英國財長正式公布英國版的金融監管白皮書，這份白皮書不但賦予金融服務監管局更多權力去因應銀行業的風險及懲罰不良行為，也積極訂立高標準及高透明度的監管準則，使衍生性金融商品市場具備更為完善的監管與運作。例如，嚴格規範銀行酬金制度，打擊坐擁高薪的肥貓；要求銀行業趁景氣繁榮時增加資本準備，作為日後潛在損失的緩衝；給予金融監管機構更大權力接管倒閉的銀行等。

## 二、政策論述——提出方案、設定目標

### （一）預防金融危機的風險管理制度

從此次金融危機對臺灣的衝擊來看，臺灣的衍生性金融商品並不如歐美市場般的蓬勃發展，也沒有如美國房貸信用違約以及債權證券化的相關背景。臺灣的衝擊主要來自於購買衍生性金融商品所產生的違約問題，以及在金融危機爆發後許多銀行的存在流動性不足。雖然想要完全防止金融風暴的發生是件很難的事，但政府還是必須提出一個完善的金融危機預警訊號，以便民眾提早做好防範措施，如一些避險動作和提高資金準備等。因此，本文認為臺灣未來的金融監理的風險管理制度之改革可朝下述方向進行：

#### 1. 建立具前瞻性的金融預警指標

這波金融風暴是由美國而起，陸續傳染到其他世界各國，包括歐洲及亞洲等，「傳染」的效應非常明顯。有鑑於此，我們未來在防範

此類金融風暴的發生時，或許可以將世界各國區分為三大類型國家，分別為（1）核心國家，例如美國；（2）主要國家，例如歐盟或日本；（3）區域型國家，例如東南亞諸國等，依此分類密切觀察這些國家的經濟狀況、金融情勢發展，一有風吹草動即立即反應。亦即，將各個類型國家的房地產、股市與匯市等重要市場數據，做成彼此連結的觀察指標，以預防金融危機之發生。

## 2. 重視總體槓桿的運用

此波金融海嘯牽連範圍之廣，主要原因在於過度運用「槓桿」，而忽略個體風險可能導致的系統性風險。例如雷曼兄弟的破產雖僅是一個個案，但卻據此衍生出後續的金融海嘯，這就是未將個體與總體連結在一起所導致。換句話說，危機的發生常常都是由個體層面進階到總體層面，故在防範危機時，應同時留意個體及總體的事件。未來金融監管的重點，有必要將焦點集中在總體槓桿上，而非只是著重個體的槓桿運用。而對於槓桿過高的問題，主管機關可以考慮利用「動態化」的覆蓋率這類型指標來評估，這樣同時也可強化銀行監理的機制。

## 3. 改革信用評等制度

目前臺灣信用評等制度之發展，由於家數太少，往往形成寡占局面，連帶造成負責評等的機構立場不夠中立，評等結果容易流於人為操控。而信用評等公司資訊不夠透明，也常常讓人詬病不已。因此，改革信用評等制度勢在必行，建議政府未來可朝培養「非營利」信評單位（中立角色）的方向著手；同時，加強資訊透明化也應是重點項目，例如對現行為數眾多之衍生性金融商品進行精算，並公布精算結果，使交易雙方所能獲得之資訊更為充分，同時利於金融監理的進行。

## 4. 建立統一的信息披露及共享原則

複雜的衍生性金融商品是造成這次金融海嘯的一個主要因素，而統一、透明及準確的訊息是達成高效率金融市場及有效監督管理的基

礎。同時，準確透明的訊息亦有利於控制系統性風險以及跨境資本流動，也可減少國際間的套利行爲。因此，在後金融危機時代，各國已經開始謀求建立一個國際統一的信息披露及共享原則，使各國的監管機構能迅速掌握市場動態，並協調彼此的監管行動以維護金融市場穩定。

## （二）強化金融監管的模式選擇策略

這次的金融海嘯帶給各國政府一個省思，尤其對受創最深的先進國家而言，越先進的金融產品所帶來的傷害反而最大，而近年來的金融自由化更是進一步使危機擴散。從過去的經驗來看，金融海嘯每次都以不同的面目爆發，要完全預測並防止其發生可說是極度困難。因此，如何做好事前的監管及預防動作更形重要。基於此，未來世界各國對於金融體系的監督及管理，我們認為正朝著下述三個方向前進：

### 1. 加強國際金融監管

近年來，全球金融市場緊密的連結，無可避免的會受到其他國家金融市場的波及。然而，各國金融監管機構受到國界與法律的限制，往往只能於本國境內進行管理，而無法跨境監理。因此，如何促進各國在金融監管上合作，商量面對金融危機時的對策，以及發生危機時共同合作以恢復市場信心，顯然是未來的重要課題。而以嚴格的金融監理取代金融創新，更是各國金融改革政策宣示的重點。

### 2. 監管標準統一、權力集中

過去與金融相關的監管原則普遍存在不對稱的情況，相對也助長了投機性的行爲。而在金融全球化以及自由化的環境下，新興市場逐步放寬金融方面的管制，並在監理方面實行差別性的監管政策，此舉造成被嚴厲監管的金融機構為謀求利潤的極大而選擇遊走法律邊緣，透過支配監管相對鬆散的金融子機構來逃避監管。舉例而言，過往商業銀行會透過信託部門變相經營投資銀行的業務，而投資銀行則透過金融控股公司進入商業銀行的業務領域。上述的模式往往造成監管法規與範圍被

限制及削弱，在這種情況下，若存在多個監管機構則監管效率勢必會更差。因此，在此次金融海嘯後，歐美主要國家紛紛在其金融改革方案中，特別加強對金融機構的監督與管理，同時也統一監管的標準，並將監管權力集中。

### 3. 精簡相關的金融監理法規

目前臺灣的金融監理法規過於繁複，難以理解的法規往往造成資訊不對稱以及相關訴訟的障礙，這對臺灣欲融入全球化的金融市場也有一定的阻力。相關法規，例如管理辦法及行政命令等，主管機關應該加以簡化。在維持原則性的大前提下，精簡相關金融監理法規，如此一來會使銀行效率提升，也可迎合國際趨勢。

#### | 召集人簡歷資料 |

##### 何志欽

最高學歷：美國密西根大學經濟學博士

現職：成功大學社會科學院長、中央銀行常務理事

經歷：中華民國財政部部長、臺灣大學經濟系教授、主任及經濟研究所所長、美國司法部量刑總署資深經濟學家及財政部國稅總局首席經濟學家

#### | 撰稿人簡歷資料 |

##### 李顯峰

最高學歷：德國畢勒斐大學經濟學博士

現職：臺大經濟系副教授、第一金控公股董事

經歷：德國波昂大學訪問學者、國安基金諮詢委員

##### 謝德宗

最高學歷：臺灣大學經濟學博士

現職：臺大經濟系教授

經歷：美國芝加哥大學訪問學者、合作金庫公股董事

##### 林建甫

最高學歷：美國加州大學聖地牙哥分校經濟學博士

現職：臺大經濟系教授暨人文社會高等研究院副院長、臺灣花旗銀行獨立董事

經歷：臺灣大學經濟系主任及經濟研究所所長