



101 年自提研究計畫

從溫州金融綜合改革試驗區探討大陸金改之趨勢
—兼論對於台資銀行及台資企業之影響

【結案報告】

補助單位：中華民國銀行商業同業公會全國聯合會

計畫主持人：許振明

共同主持人：葉國俊

協同主持人：林士傑、唐正道

研究員：吳孟道、盧淑惠、賴建宇

研究助理：戴郁文

中華民國一〇一年十二月

財團法人台灣金融研訓院自提研究計畫

**從溫州金融綜合改革試驗區探討大陸金改之趨勢
—兼論對於台資銀行及台資企業之影響**

補助單位：中華民國銀行商業同業公會全國聯合會

本報告內容純係研究團隊之觀點，

不應引申為補助單位中華民國銀行商業同業公會全國聯合會之意見。

計畫主持人：許振明

共同主持人：葉國俊

協同主持人：林士傑、唐正道

研究員：吳孟道、盧淑惠、賴建宇

研究助理：戴郁文

中華民國一〇一年十二月

目 錄

第一章	研究背景、目的與大綱	1
第一節	研究背景	1
第二節	研究方法與目的	4
第三節	研究內容重點	5
第二章	中國大陸金融改革的現況與問題	17
第一節	中國大陸金融改革的回顧	17
第二節	地區性金融危機暨溫州金融改革的推動重點	37
第三節	中國大陸金融產業的現況及其潛在危機與挑戰	54
第三章	台灣金融改革經驗的借鑑	88
第一節	台灣金融自由化的背景	88
第二節	台灣金融自由化所遭遇的問題以及爭論焦點	100
第三節	由台灣經驗觀察大陸金融改革未來的可能走向	107
第四章	大陸金融改革對於台資企業及台資金融機構的影響	122
第一節	中國大陸金融改革推動的現況與評析	122
第二節	中國大陸台資（中小）企業的發展現況	148
第三節	中國大陸台資金融機構的發展現況	154
第四節	金融改革對於台資企業與金融機構的影響	159
第五章	結論與建議	181
參考文獻	191
附件一	金融業發展和改革十二五規劃全文	195
附件二	《鼓勵和引導民間資本進入銀行業的實施意見》	212
附件三	關於為溫州金融改革提供司法保障意見	215

圖目錄

圖 1-1	研究流程圖	4
圖 2-1	2012 年第 2 季中國大陸銀行業景氣指數	26
圖 2-2	2012 年第 2 季銀行家宏觀經濟信心指數	27
圖 2-3	中國大陸影子銀行體系蓬勃發展之原因	40
圖 2-4	中國住戶部門金融資產負債情況	41
圖 2-5	2008 年 1 月至 2012 年 7 月大陸居民消費價格指數與存款基準利率比較	42
圖 2-6	中國規模以上工業企業實現利潤累計同比	43
圖 2-7	中國大型金融機構存款準備金率	44
圖 2-8	2011 年中國金融業總資產規模	55
圖 2-9	2002 年以來中國社會融資總量結構圖	56
圖 2-10	中國大陸影子銀行體系	59
圖 2-11	中國大陸信託業資產規模	61
圖 2-12	信託基金用途餘額占比	61
圖 2-13	信託業務餘額占比	62
圖 2-14	2004 年-2011 年銀行理財產品發行數量及規模情況	64
圖 2-15	中國大陸信貸資產證券化發行規模	76
圖 2-16	歷年來貨幣市場基金規模在基金市場的占比	79
圖 2-17	委託貸款規模與占社會融資規模比重	82
圖 2-18	影子銀行順週期特性對經濟活動之影響	85
圖 3-1	台灣利率自由化的五大進程	92
圖 3-2	台灣現行金融體制圖	99

表目錄

表 1-1	中國大陸社會融資總量結構百分比	6
表 1-2	台商在大陸融資貸款有困難之比例	15
表 1-3	台商在大陸融資貸款有困難之主要原因	15
表 2-1	2011 年中國大陸銀行業資產負債規模	20
表 2-2	2011 年中國大陸銀行業存放款規模（人民幣）	21
表 2-3	2011 年中國大陸銀行業稅後利潤（人民幣）	22
表 2-4	2012 年第 1 季商業銀行主要監管指標情況表	23
表 2-5	2012 年第 1 季商業銀行不良貸款分類狀況（人民幣）	25
表 2-6	2012 年第 1 季機構別不良貸款分類狀況（人民幣）	26
表 2-7	中國人民銀行近年及最新存款利率調整表	29
表 2-8	中國人民銀行近年及最新貸款基準利率調整表	31
表 2-9	2003~2010 年各類銀行資產的比重情形	36
表 2-10	浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案整理	45
表 2-11	浙江省溫州市金融綜合改革試驗區實施方案整理	49
表 2-12	溫州金融改革歷程表	51
表 2-13	2002 年以來社會融資規模年度資料及結構	56
表 2-14	信託業發展歷程	60
表 2-15	2010~2011 年銀行理財產品各類投向產品分布	65
表 4-1	中國大陸「十二五」金融改革-「深化金融機構改革」政策重點	125
表 4-2	中國大陸「十二五」金融改革「加快多層次金融市場體系建設」政策重點	129
表 4-3	中國大陸「十二五」金融改革「完善金融調控機制」政策重點	131
表 4-4	中國大陸「十二五」金融改革-「加強金融監管」政策重點	134
表 4-5	中國大陸中小企業劃分標準規定適用一覽表（人民幣）	149
表 4-6	台資企業於中國大陸投資額度及地區分布	151
表 4-7	台資企業於中國大陸產業投資金額及分布	152
表 4-8	台灣地區銀行於中國大陸布局現況	156
表 4-9	台資銀行投資地區分布密度	158
表 4-10	2012 年 1-3 季中國大陸銀行不良貸款分機構指標	167
表 4-11	「銀行、金融控股公司及其關係企業投資大陸地區事業管理原則」摘要 表	177
表 4-12	台資金融機構與企業登陸從事融資租賃事業之現況	178

第一章 研究背景、目的與大綱

第一節 研究背景

中國大陸的金融體系歷經三十多年的改革，走過了對於人民銀行的改制以及國有商業銀行的設置；成立金融資產管理公司，藉此處理國有商業銀行不良資產；鼓勵股份制商業銀行上市；確立銀行、證券，以及保險的分業監管體制；以及加入世界貿易組織並且面對國際金融機構的競爭。在此一過程中，中國大陸的金融機構對於改革開放後經濟的快速發展做出了巨大的貢獻。然而經過多年的改革調整，目前的金融體制與大陸的市場經濟發展已經產生了巨大的變化，過往透過「金融壓抑」(financial repression) 的策略以穩定經濟增長的策略隨著經濟結構的轉型漸漸呈現問題。

首先，在以國有銀行為主體的金融寡占市場結構中，嚴格的利率管制政策基本上造成實質的賣方市場形態，不僅要求資金需求者提供十足擔保品成為授信常態，銀行金融機構更具有任意篩選客戶的權力。從經濟學的角度說，這使得融資授信成為銀行手中可運用的一項重要稀有資源，因此銀行除了扮演基本金融中介機能以增進經濟活動需要外，甚至可以在拓展社會、政治領域特殊關係時，被當作特殊恩惠或人情工具使用，因而增加了非金融、經濟性因素對銀行授信與經營成本的衝擊影響。因此，中國大陸的金融機構不單其暴利為人所詬病，同時由於壟斷地位所衍生出的腐敗，也時有所聞。

其次，國有或大型股份制銀行專以大型地方基礎建設為融資授信重點的模式，並講究抵押與擔保，這也常使得中小企業更經常面臨告貸無門的窘境，而必須依賴非正規金融體系的民間融資管道。另一方面，在「重生產、輕消費」的偏重選擇之下，也使得一般個人與家庭的資金需求無法自正式部門的消費金融業務取得或滿足，轉而依靠長

期存在於社會中的互助會、親友間融通、甚至當舖與地下錢莊等非正式、民間借貸部門。以 6 家上市商業銀行（工商銀行、建設銀行、招商銀行、中信銀行、北京銀行、南京銀行）近兩年的年報以及 2010 年中國商業銀行發展報告來看，中小企業貸款的成長率雖達到 43.93%，但在總貸款中的比重只有 9.21%。而在大陸著名的溫州地區，當地企業的融資特徵，在創業初期仍以自有資金和民間融資為主，儘管在企業具有一定的規模和實力以後，會將融資來源慢慢轉向至銀行借貸，但是為了因應短期間經營環境的波動，民間融資仍然是不可或缺的外部資金來源。

因此，在中國大陸許多投機者透過各種關係與管道從銀行借貸資金（亦即前述所謂的稀有資源），然後轉手將錢投入地下金融活動，透過在短期間索取高額利率的方式，以中小企業主為貸款對象，開始經營起了所謂「短期賺快錢」的生意。而這樣的操作模式顯然是一場金錢遊戲，一但企業主因過高的資金成本無法還款，導致資金鏈斷裂，小型的金融風暴便因此產生，一如去年度溫州民間借貸所引發出的地區性金融危機；而更多人擔心的是，溫州的民間借貸泡沫的發生，僅是冰山一角。

因此，今（2012）年 3 月 28 日國務院常務會議通過的《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》便深具意義，該方案透過體制機制的創新，建構符合經濟社會發展的多元化金融體系，同時也確定了十二項重點工作：一、規範發展民間融資：制定規範民間融資管理辦法，建立管理制度。二、加快發展新型金融組織：支持民間資金參與地方金融機構改革。三、發展專業資產管理機構：引導民間資金依法設立創投企業、股權投資企業及相關投資管理機構。四、研究開展個人境外直接投資試點。五、深化地方金融機構改革：鼓勵國有銀行和股份制銀行在符合條件的前提下設立小企業信貸專營機構。六、創

新發展小微企業和三農的金融產品與服務。七、培育發展地方資本市場。八、積極發展各類債券產品：推動更多企業通過債券市場融資。九、拓寬保險服務領域。十、加強社會信用體系建設：推動小微企業和農村信用體系建設。十一、完善地方金融管理體制：建立金融業綜合統計制度，加強監測預警。十二、建立金融綜合改革風險防範機制：清晰界定地方金融管理職責。

相對於其它的經濟領域的變革而言，金融改革往往具有濃厚的保守和漸進色彩，所以本次由中央拍板定案的改革方案，雖然它的內容主要是針對溫州金改的工作重點，但它背後所代表的，不僅是大陸金融改革的風向球，同時也預示著中國大陸的金融改革即將邁入了新的篇章。

事實上，台灣在 1980 年代末期實施一連串金融自由化的政策之前，也曾經走過一段民間資金浮濫、地下投資公司以及民間標會盛行，以及六合彩狂熱等資金泡沫現象，並且同時面對到國際上對台灣貿易以及金融市場開放的壓力，而後銀行法的修訂以及新銀行的開放也因此標示著我國金融自由化過程中的重要一頁。但是不可諱言，台灣金融自由化的開放過程也並非一帆風順，舉凡包括自由化的順序（公股銀行民營化在先，或是新銀行成立在先）、金融市場監管標準的配合，以及新銀行設立的標準、家數等問題都曾產生很多的辯論與爭議。因此面對大陸此波的金融改革，台資企業以及金融機構應該有不同的體會。

大陸金融改革的發展，不僅僅是影響大陸整體經濟與金融的發展，對於在大陸投資比重越來越高的台商而言，其資金的取得與分配，也勢必需有不同的思維以因應；同樣的，已經陸續於今（2012）年在大陸成立分行的台資金融機構，也需要在這未來金融改革的過程

中，找到其自身的定位及優勢，不論是面對大陸的台資企業或是同業間的競爭，都須能及早布局，預做準備。基於前述認知，本研究計畫乃以大陸目前的金融改革為研究主題，並討論金融改革未來的發展及其對於台資企業以及台資金融機構的可能影響，以協助業者知己知彼並有所因應。

第二節 研究方法與目的

本研究計劃將以國內外文獻資料蒐集、經驗比較、深度訪談、出國考察及召開學者專家座談會等方法，藉此比較分析中國大陸金融改革未來的發展及其對於台資企業與台資金融機構的可能影響。

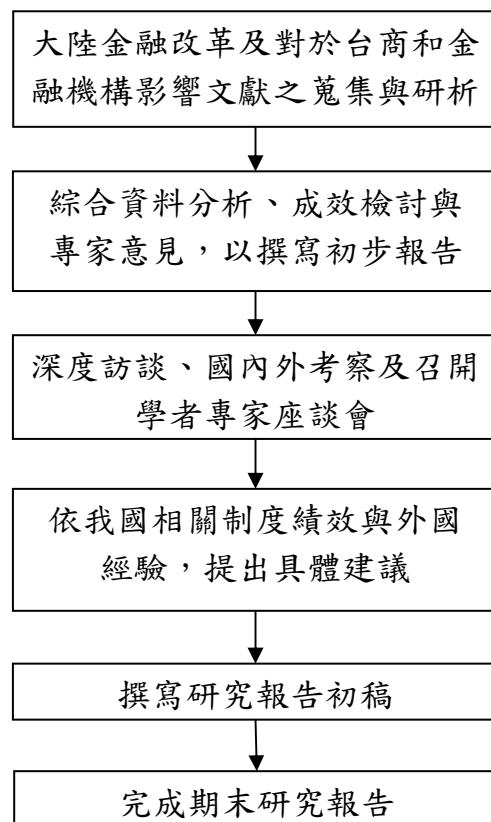


圖 1-1 研究流程圖

本研究預期達到之研究成果與目的如下：

- 一、 瞭解中國大陸金融改革的過往、中國大陸目前金融改革的背景以及必要性。
- 二、 瞭解國際上對於討論發展中國家金融自由化以及金融改革所應注意的問題以及可能的模式，及其與經濟成長的關係。
- 三、 回顧台灣金融自由化的歷程，瞭解中國大陸金融改革發展過程與台灣之間的相似性，以及從台灣經驗中折射出大陸金融改革未來的可能走向。
- 四、 中國大陸在此波金融改革的過程中，對於台商以及台資金融機構可能的影響為何，本研究將一併歸納整理，以協助政府及業者為將來的大陸金融環境預做準備。

第三節 研究內容重點

一、經濟發展與金融改革

大陸經濟在過去十年間仍維持著快速的增長，但與此同時金融制度的改革似乎並沒有與其相對應，隨著大陸經濟結構的調整，為數眾多的中小企業慢慢成為關注的焦點，並且將會是大陸未來經濟能否持續成長的關鍵。中國大陸的中小企業無論是對 GDP、稅收的貢獻、或是提供進出口貿易額或創造就業機會，對其社會經濟發展發揮不可替代的作用（蘇俊，2011）。大陸中小企業最重要的融資渠道，乃是以銀行貸款的間接融資，但在實際的經濟活動中，中小企業獲得銀行的貸款並不容易。因為目前以國有銀行為主體的金融寡占環境以及利

率的管制措施，金融市場是處於賣方市場的狀態，因此若無進一步的改革以及金融自由化的作為，並無法根本解決中小企業做為大陸經濟下一階段成長動力的根源問題。

簡言之，目前中國大陸目前金融風險的積聚已成為未來經濟成長的隱憂，而金融風險主要表現在監理力度不足的「影子銀行」以及不受監管的「地下金融」兩大部分。

所謂的影子銀行，乃是指在無銀行之名，但有銀行之實，種類繁多的非銀行金融機構及金融行為，中國的銀子銀行主要有下列幾種類型：(1) 監管範圍內屬於套利性質的業務，比如以委託貸款、信託貸款等非用於實體經濟融資項目；(2) 監管相對較少的非銀行機構，包括各類投資、擔保以及典當公司；(3) 資產證券化和衍生性商品；(3) 以私募股權基金或是產業投資基金為代表的投融資機構。根據中國大陸人民銀行的統計，在大陸社會融資總量當中，非人民幣貸款（包括委託貸款、信託貸款、企業債券等）所占的比重逐年增高（見表 1-1），這也表示了非銀行體系的流動性比重逐步增加。

表 1-1 中國大陸社會融資總量結構百分比

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
人民幣貸款	71.5%	68.1%	55.6%	53.7%
非人民幣貸款	28.5%	31.9%	44.4%	46.3%

資料來源：中國人民銀行

而所謂的地下金融，乃是指不受監管或是屬於灰色地帶或非金的金融活動，包括像是地下投資公司、擔保公司所從事的高利貸機構以及其他民間非法的集資等。

針對現階段大陸經濟體系所累積出的金融風險以及金融改革問題，「十二五」規劃綱要雖然在金融體制改革一章著墨不多，但其中的內涵卻明顯與「十一五」規劃綱要有所遞進演化。「十二五」規劃中「深化金融體制改革」一章，包含了「深化金融機構改革」、「加快多層次金融市場體系建設」、「完善金融調控機制」和「加強金融監管」四節。而「十一五」規劃中「加快發展直接融資」一節，現在被「加快多層次金融市場體系建設」所替代。中國金融體制改革的遞進深化。對於市場化的金融體系基本要素的描述，教科書上的標準說法是，一般而言，現代金融體系主要包括金融機構、金融產品、金融市場和調控監管機制。在前期的金融改革攻堅戰中，中國已經初步完成了國有銀行的改革。這一改革的完成也為未來的金融產品創新、金融市場體系的豐富完善以及貨幣市場和資本市場的聯通創造了基礎。

在「十二五」期間，將金融改革重點遞進到市場完善和產品創新上是順其自然之舉。這是因為，經過改革開放 30 年來的穩步發展，中國大陸已經成為世界第二大經濟體，同時又是前五大經濟體中儲蓄率最高的。如果大陸能夠實現充分的金融市場化，就有條件形成能相對自我循環、基本自我滿足的融資體系。而且，中國經濟要在世界上提高話語權、獲得定價權，就必須加快推進金融市場體系的建設。在今（2012）年“兩會”期間聽取社會對政府工作報告的意見和建議時，溫家寶指出，促進民間資本進入金融、能源、交通和社會事業等領域，「今（2012）年上半年一定要把實施細則制定出來」。為了緩解企業融資難等各種問題，溫家寶早在 1 月 6 日的全國金融工作會議上就強調，要推動不同類型、不同規模的金融機構改革創新和規範發展，切實打破壟斷，放寬准入，鼓勵、引導和規範民間資本進入金融服務領域，參與銀行、證券、保險等金融機構改制和增資擴股。

隨後溫家寶在 3 月 5 日的政府工作報告中特別提出，2012 年改

革的重點任務是：推動多種所有制經濟共同發展。完善和落實促進非公有經濟發展的各項政策措施，打破壟斷，放寬准入，鼓勵民間資本進入鐵路、市政、金融、能源、電信、教育、醫療等領域，營造各類所有制經濟公平競爭、共同發展的環境。實際上，在今（2012）年“兩會”期間聽取社會對政府工作報告的意見和建議時，溫家寶指出，促進民間資本進入金融、能源、交通和社會事業等領域，「今（2012）年上半年一定要把實施細則制定出來」。「特區經濟發展」模式背景不同，目的也不同，大陸當局以政府力量強力改革溫州的民營自由經濟體系，打破政府在溫州經濟發展過程中的「無為而治」，反以主導開放、自由的「特區金融改革」模式，深港（深圳、香港）跨境人民幣貸款業務試點、深圳前海股權交易所、跨國公司資金交易中心、戰略新興產業國家級創投母基金、區域集約債、私募債等關鍵字身後，結合深圳的前海金融改革試驗區和民間資金風雲湧動的背景，市場的解讀與想像空間被充分激發。

二、溫州金融改革的出現與改革重點

在現階段的金融改革中，地下金融嚴重的問題受到高度的關注，也一直是近年來亟欲解決的問題，被列為這波金改的首要之務。南方沿海省份一直是全大陸中小企業最密集的地區，近年來獲利頗豐，手頭資金充沛，就高利息借給急需用錢的企業，但由於企業信譽良好，借貸正常，有的甚至好幾百萬連借據都不打，資金週轉流動性良好。然而 2010 年起，原物料開始大漲，南方沿海省份的中小企業員工具有技術優勢，工資水準普遍上漲了三成，流動率更高達五成以上，再加上銀行融資不易，民間高利貸游資浮濫，勞動力、原物料與融資三大成本大幅攀升，埋下江浙中小企業倒閉潮的導火線。

溫州為大陸民營經濟最發達的城市之一，擁有 40 多萬家中小企

業及近 30 家銀行，然而企業因缺乏投資管道，導致游資充斥，以定期提供高額利息為誘因，到處吸收溫州民間游資交給地下投資公司，吸收、募集了龐大游資後，四處尋找高報酬的投資機會，包括房地產市場炒作，並對中小企業貸放資金以收取高額的利息。近年溫州地下金融的規模愈來愈大，地下投資公司林立，有九成的溫州居民參與投入資金，其目的都是想要向地下投資公司投入本金以收取其高額利息，因應需要支付投資人的利息。而銀行卻無法支援中小企業。民間借貸盛行，最後造成惡性倒閉爆發危機，甚至躍上國際媒體被大篇幅報導。為了挽救中小企業，大陸當局亟欲將地下金融體制化，以解決融資問題，這是金融綜合改革試驗區能夠短短半年內在溫州推出的主要原因。

溫州向來以靈活的民間資本小企業優勢著稱，成功創造「溫州模式」的民營經濟體系。根據大陸學者對於溫州民營企業融資的調查發現，當地企業在創業初期 75% 以上的資金來自自有資金和民間融資，儘管在企業具有一定的規模和實力以後，會將融資來源慢慢轉向至銀行借貸，但是為了因應短期間經營環境的波動，民間融資仍然是不可或缺的外部資金來源。而在企業發展階段，其資金來源主要為初創時的自有資金、累積盈餘及銀行借款，但是由於缺乏抵押品或因抵押擔保難以落實，即便是以中小企業著名的溫州，所需貸款仍難以滿足，占銀行總貸款中的比重竟不到 10%。從浙江省工商局公布的統計顯示，浙江目前有超過 7 萬家私營企業、總資本近 1.3 兆，其中溫州、杭州與寧波並稱，為浙江省三大金融中心城市之一，民間資本高達 6,000 億元，民營經濟企業數量占 99.5%，產值比重高達到 82%。據估計近年來地下金融導致中小企業倒債潮，其中可能有三成以上資金出「逃」往海外，相當驚人。

大陸央行行長周小川在溫州市金融綜合改革試驗區工作座談會

上強調，溫州金融綜合改革試驗區是為了解決溫州「兩多兩難」（民間資金多、投資難；中小企業多、融資難）的問題。3月28日國務院常務會議通過的《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》，透過體制機制的創新，建構符合經濟社會發展的多元化金融體系，也確定溫州金改十二項重點工作：（一）規範發展民間融資：制定規範民間融資管理辦法，建立管理制度。（二）加快發展新型金融組織：支持民間資金參與地方金融機構改革。（三）發展專業資產管理機構：引導民間資金依法設立創投企業、股權投資企業及相關投資管理機構。（四）研究開展個人境外直接投資試點。（五）深化地方金融機構改革：鼓勵國有銀行和股份制銀行在符合條件的前提下設立小企業信貸專營機構。（六）創新發展小微企業和三農的金融產品與服務。（七）培育發展地方資本市場。（八）積極發展各類債券產品：推動更多企業通過債券市場融資。（九）拓寬保險服務領域。（十）加強社會信用體系建設：推動小微企業和農村信用體系建設。（十一）完善地方金融管理體制：建立金融業綜合統計制度，加強監測預警。（十二）建立金融綜合改革風險防範機制：清晰界定地方金融管理職責。

觀察溫州「十二條」的內容，市場化金融改革、金融政策開放、推動金融產業發展以及完善金融基礎環境是改革的四大重點，包括鼓勵發起設立或參股村鎮銀行、小額貸款公司、農村資金互助社等新型金融組織、符合條件的小額貸款公司可改制為村鎮銀行、發展地方資本市場、個人境外直接投資試點等，政策上讓溫州擁有地方性的直接融資平台，引導溫州的資金市場朝向「高投資收益取代高存貸收益」、「賺股息取代賺利息」的市場競爭思維。另外，鼓勵國有銀行和股份制銀行在符合條件的前提下設立小企業信貸專營機構，與基層金融機構雙管齊下，從減少壟斷及引導資金流向中小企的觀點來看，應該是一個正確的方向。在監管方面，預計將建立溫州市地方金融監管中

心，創新地方金融組織監管。

有一個重點值得注意，就是中小企業擔保的問題，溫州危機產生，有一個很大的原因就是借貸沒有質押、擔保，導致借款人雖有心要解決，但沒有力氣償還。「民間借貸登記服務中心」沒有擔保質押，單以登記及提供資訊撮合借貸雙方，究竟能解決多少「兩多兩難」的問題？溫州危機產生的原因，有一個很大可能就是借貸沒有質押、擔保，導致借款人雖有心要解決，但沒有力氣償還。民間借貸登記服務中心要能發揮，加強實驗區內擔保體系及機制的支援建設十分重要。

要言之，綜觀此次之溫州金融改革要點，中國大陸官方希望把監理的觸角能拓展至地下金融層面，而採取的方式，便是在特區內將部分已經存在的地下金融機構合法化，同時本來已屬合法業務的影子銀行相關金融活動，則透過金融監管權限的確立，加強監管的力度，避免灰色地帶業務的出現。

三、台灣金融改革經驗之借鏡

台灣在 80 年代末期實施一連串金融自由化的政策之前，也曾經走過一段民間資金浮濫、地下投資公司以及民間標會盛行，以及六合彩狂熱等資金泡沫現象，當時台灣地下金融的盛行原因，主要係因銀行利率管制、民間借貸利率遠高於銀行存款，利息所得不必納稅、金融機構借款手續複雜，民間借貸迅速、便利且不需保證；金融體系寡占、管制、金融服務能力及服務品質不足；金融投資管道不順暢使地下金融得以盛行；並且面對國際對於貿易以及金融市場開放的壓力。

許嘉棟(1996)一文便曾指出，台灣當時的金融機構在放款時「重生產，輕消費；承做中長期放款的意願低落；在進行信用配給時，過於看重抵押與保證，輕忽借款用途本身的獲利能力；公營事業、大型企業與出口產業較受青睞，而民營中小企業、進口競爭產業與非貿易

產業則飽受歧視；以及具有特殊身份、願意付予回扣或接受放款回存（compensating balance）條件者才能貸到款等。」

要言之，我國自民國 70 年代中期以後，由於出口暢旺使貿易順差擴大，大量外匯收入使得國內貨幣供給增加。政府為紓解此種現象，乃開放國際資本移動，意在引導資金的外流。不過開放資金外移的政策卻未見效，此乃因 1985 年 9 月 22 日 G5 國家於紐約 Plaza 酒店達成協議，以干預外匯市場方式，讓美元貶值。由 1985 年第三季底至 1987 年初，美元大幅貶值，造成新台幣升值的壓力。央行雖然極力控制新台幣升值的速度，但在民眾預期心理下資金湧入，加速了新台幣升值的速度。另外七十八年省府釋出了約兩千億元購買公有土地，更增加了市場上資金的供給。市場上資金的浮濫，一下湧入剛開放的證券市場及房地產市場。這段期間政府對於金融市場以及資產市場的管理缺乏經驗，造成泡沫經濟的發生及衍生諸多後遺症。此外，在銀行業金融機構的開放方面，政府雖然加速自由化的腳步，但將新銀行的設立優先於公營銀行之民營化，造成銀行業過度競爭現象，不少金融問題在民國八十年代逐漸顯現。

民國 79 年底，隨著泡沫經濟的結束，以及 80 年代銀行業開放埋下的隱憂，終於招致近十年來一連串之金融危機。民國 78 年銀行法修正開放民間申請設立銀行。其中將銀行設立之資本額訂為 100 億元藉高門檻阻嚇申請意願，並且規定銀行於完納一切稅捐後分派盈餘時，應先提百分之三十為法定盈餘公積，同時也配合國際清算銀行（BIS）的銀行自有資本與風險性資產之比率不得低於百分之八。這些規範均在避免道德風險並提高銀行淨值比例。而新設銀行仍高達十六家，也可見當時台灣民間資金的活絡。

銀行法的修訂以及新銀行的開放雖然是我國金融自由化的重要

過程，但是台灣金融自由化的開放過程也並非一帆風順，包括公股銀行民營化、金融市場監管標準的配合，以及新銀行設立的標準、家數等問題都曾產生很多的爭議。許振明（2001）一文曾就台灣金融自由化與 McKinnon（1991）中對於發展中國家金融自由化進程的看法做比較，大體而言，台灣的金融改革以及金融自由化路程跟 McKinnon（1991）相符合。

事實上，台灣當時存在一段長時間正規金融體系與地下金融體系並存的金融雙元性問題，事實上溫州甚至大陸其他地區目前正面臨相似的過程與境遇。例如合法化民間借貸機構的標準、利率自由化、大型銀行壟斷、金融投資市場自由化，以及如何在政府扶持的條件下同時又能提升服務效率，以及避免廣設地方金融機構所產生區域內金融風險，都是過去台灣金融改革的一次次的歷程，也是目前大陸金改所面臨到的問題。

易言之，在金融自由化的推行過程，如何強化金融服務與效率提升的同時，也能維持有效的金融紀律，降低自由化鬆綁過程所潛藏的危機。台灣二十多年來歷經的金改之路，其經驗或許與大陸目前的金融環境與金融自由化現狀不盡相同，但透過回顧台灣金融改革的發展過程，應可折射出中國大陸由這一波地方金融改革所帶動的整體金融自由化的趨勢與走向。

四、中國大陸金融改革未來需觀察的面向

《溫州市金融綜合改革試驗區實施方案》徵求意見稿即將出爐，目標是 2015 年前，分三個階段扶持金融業成為溫州國民經濟的重要支柱產業，2012 年是試點起步階段；2013 年到 2014 年為全面推進階段，初步形成完善的地方金融體制；2015 年及以後為深化完善階段。透過金融綜合改革試驗區，將地下金融化暗為明，成效如何仍待觀

察，周小川也表示，溫州金融改革應「大膽探索」，並「允許試錯」(try error)，頗有試探水溫的意味。溫州金改試驗區與過去天津「濱海新區」、福建的「海西經濟區」等以「政策優惠」的封閉「特區經濟發展」模式背景不同，目的也不同，大陸當局以政府力量強力改革溫州的民營自由經濟體系，打破政府在溫州經濟發展過程中的「無為而治」，反以主導「政策開放」的「特區金融改革」模式，從監管、投資、融資三個面向重新建構溫州金融體系，值得密切觀察其改革動向。

未來將推出的一系列試驗區改革，包括利率自由化的問題、貨幣兌換、投資股權、公司債、金融商品的問題，要配合市場開放競爭雙管齊下，才能避免造成資金的過度大量投入特區造成所謂磁吸效果(magnet effects)，影響鄰近地區的經濟發展，或對其他地區的民間地下資金未經控管產生就地合法形成爭相仿效鼓勵的作用，成為另類的外溢效果(spill-over effects)。這次溫州能否繼過去 1987、2002、2003 及 2006 年金改試點計劃之後，真正打造一個「溫州經驗」或另一個「新溫州模式」範本，是大陸當局後續推動地方金融改革的風向球；而深圳、珠三角金改特區亦將陸續跟進。據報導深圳(前海地區)、珠三角金改特區亦將跟進，大陸當局應可參考早期台灣金改歷程的經驗，做為大陸當局推動金改的一個借鏡。

此外，若是相關今改措施從試驗區域擴展到省(直轄市)，甚或是全國時，對於在大陸為數眾多的台商之資金配置以及融資策略必然會帶來影響，同時大陸的金融產業也將邁入到另一個不同層次的競爭格局，我國金融機構如何在此一發展趨勢中維持自己優勢，實有必要進一步分析與探討。

五、金融改革對於台商及台資金融機構的影響

台商在中國大陸的融資，除了透過銀行融資之外，很多情況也必須以較高的利率，透過金融周邊的擔保、典當以及小額貸款公司等機構，來取得融資，以因應短期的經濟景氣波動，依據經建會（2010）的資料顯示，台商在大陸會有融資困難的比例約為 36%至 45%，其中愈是中小企業台商，遇到融資困難的比例越高，詳見表 1-2。

表 1-2 台商在大陸融資貸款有困難之比例

	大型台商比例 (%)	中小型台商比例 (%)
是	36	45
否	64	55
合計	100	100

資料來源：經建會（2010）

此外，依據統計顯示，台商在大陸融資時最常遇到的法令困擾，並非稅務等相關規定，而是宏觀調控規定（見表 1-3），也就是大陸金融主管機關對於信貸市場上授信額度的配給限制，這跟其整體經濟與金融發展之政策有關。綜合而言，大陸金融改革的發展，不僅僅是影響大陸整體經濟與金融的發展，對於在大陸投資比重越來越高的台商以及家數越來越多的中小企業台商而言，也勢必需有不同的思維以因應。

表 1-3 台商在大陸融資貸款有困難之主要原因

1. 宏觀調控；銀行對企業授信因而受限
2. 外匯
3. 稅務

資料來源：經建會（2010）

同樣的，陸續於今（2012）年在大陸成立分行的台資金融機構，也需要在這未來金融改革的過程中，找到其自身的定位及優勢，不論是面對大陸的台資企業或是同業之間的競爭，都須能及早布局。

六、研究大綱及章節

本研究計畫之架構，將做以下章節安排：

第一章 緒論

第一節 研究背景

第二節 研究目的

第三節 研究內容

第二章 中國大陸金融改革的現況與問題

第一節 中國大陸金融改革的概況

第二節 地區性金融危機暨溫州金融改革的推動

第三節 中國大陸金融產業的現況及其潛在危機與挑戰

第三章 台灣金融改革經驗的借鑑

第一節 台灣金融自由化的背景

第二節 台灣金融自由化所遭遇的問題以及爭論焦點

第三節 由台灣經驗觀察大陸金融改革未來的可能走向

第四章 大陸金融改革對於台資企業及台資金融機構的影響

第一節 中國大陸金融改革須觀察的面相

第二節 中國大陸台資（中小）企業的發展現況

第三節 金融改革對於台資企業的影響

第四節 中國大陸台資金融機構的發展現況

第五節 金融改革對於台資金融機構的影響

第五章 結論與建議

第二章 中國大陸金融改革的現況與問題

第一節 中國大陸金融改革的回顧

回顧中國大陸的金融改革，自 1993 年鄧小平南巡，確立了市場經濟的發展方針後，其金融體制的發展階段如下。

一、1993~2002 年（國有獨資銀行為主體，商業化競爭趨於激烈）

1993 年底，中國大陸國務院確立了把「人民銀行辦成真正的中央銀行，把專業銀行辦成真正的銀行」，中國人民銀行因此與政策性銀行和商業銀行業務完全脫鉤，並且將工作轉為金融監管與宏觀調控，同時透過制度性的安排，切斷中央財政向中國人民銀行借款的管道，也因此人民銀行可獨立行使屬於中央銀行的貨幣政策。而在 1994 年起，為了實現政策性金融和商業金融的分離，中國大陸先後成立了國家發展銀行、中國進出口銀行，以及中國農業發展銀行等三家政策性銀行，並承接了中國農業銀行、中國銀行、中國人民建設銀行、中國工商銀行的政策性金融業務，而這四家專業銀行則按商業化改革之要求，成為國有獨資之商業銀行，並且在管理運作上，慢慢轉向自負盈虧以及自擔風險的商業化經營模式。此外，中國大陸也於 1995 年公布《城市信用合作社管理辦法》，於是有約 110 家左右的省級城市信用合作社陸續改制為城市商業銀行，再加上先前成立的股份制商業銀行運作逐漸市場化，也因此金融業務的競爭開始日趨激烈。

1995 年 3 月起，中國大陸陸續通過《中國人民銀行法》和《商業銀行法》，這使得人民銀行對於各類金融機構的管控有法律依據，而中國大陸的金融體制也正式跨入法制化的階段（儘管在實務上仍以行政手段為主）。此外，1998 年中國人民銀行將證券機構的監管職能移交給中國證券監督管理委員會，同年 11 月中國保險監督管理委員會成立，接收了保險業的監管工作，中國人民銀行於是專責對於銀行

業的監管工作。

在這個階段中，由於仍處於轉型階段，因此國有獨資的商業銀行仍很難完全自主的朝商業化方向發展，因此在經濟發展過程中也累積了不少的不良資產¹；根據 UBS (2005) 估計，1996 年至 1997 年亞洲金融危機期間，中國四大國有商業銀行的不良貸款率高達 50% 以上。因此在亞洲金融風暴後，為了確保經濟與金融的穩定，中國大陸先是由財政部發行 2,700 億人民幣的特別國債，用來補充四大國有銀行的資本金，並且於 1999 年相繼設立了 4 家金融資產管理公司，即中國華融資產管理公司 (CHAMC)、中國長城資產管理公司 (GWAMCC)、中國信達資產管理公司 (CINDAMC) 和中國東方資產管理公司 (COAMC)，分別收購、管理和處置四家國有商業銀行和國家開發銀行的部分不良資產，這也是一般所習稱的中國大陸國有商業銀行不良資產的剝離。

2002 年大陸中央金融工作會議確立了國有銀行三步驟的改革方案：(1) 財務重組：在國家政策的協助下，提高銀行資本適足率，徹底改善銀行的財務狀況；(2) 公司治理：根據現代企業制度，改革銀行的經營管理體制和內部運行機制；(3) 資本市場上市：讓銀行在中國大陸境內與境外資本市場上市，以充裕銀行資本，加強市場監督功能。

二、2003~2008 年（股份制改造以及公司治理的提升）

中國大陸於 2001 年 12 月加入 WTO，並對金融市場開放做出具體承諾，將漸次允許外國金融機構進入大陸市場開辦各項業務，銀行業的競爭也將更為激烈。而在 2003 年 4 月，中國銀行業監督管理委

¹ 國有商業銀行的不良資產中，有 70% 來自於對國有企業的放款，參見羅凡、何永、李雙(2004)。

員會也正式成立，承接了原本人民銀行對於銀行業務監管的主要工作，人民銀行於是便專責於貨幣政策的掌控。

其後，在「選擇有條件的國有商業銀行實行股份制改造，加快處理不良資產，充實資本金，創造條件上市」的目標下，四大銀行開始了股份制改造的過程。2004年1月，中國大陸首先動用了450億美元的外匯存底，由中央匯金公司注資中國銀行及中國建設銀行，進行大規模的財務重整和公司治理的全面改革。而後在2004年8月，中國銀行股份有限公司掛牌成立；同年9月，中國建設銀行股份有限公司也掛牌成立。而後於2006年6月、7月，中國銀行先後在香港聯交所和上海證券交易所成功掛牌上市，成為首家在內地和香港發行上市的中國商業銀行。中國工商銀行則是於2005年獲得大陸官方注資150億美元，並於同年完成股份制改造。而中國農業銀行則是於2009年完成股份改造，並於2010年先後在上海證券交易所發行A股及香港交易所發行H股上市。

為了提升銀行競爭力，中國除了提供國家資源協助銀行降低不良貸款及提高資本適足率之外，並引進外資以強化銀行的經營能力。2003年12月，中國銀行業監督管理委員會發布「境外金融機構投資入股中資金融機構管理辦法」，放寬外資銀行入股中資商業銀行的限制，單家外資機構投資比率上限從15%調高至20%，所有外資機構投資比率上限從20%調高至25%。

整體而言，中國大陸開放向海外出售銀行股權主要目的並不是為了因應2007年後來自外資銀行的激烈競爭，因為中國的大型銀行擁有上千個分支機構的經營優勢，外資銀行在短期內難以追上。中國大陸引進外資銀行是為了加速銀行業的改革，特別是提高銀行的公司治理、風險控管、人力素質，以及金融產品創新能力，進而強化銀行整

體競爭力及獲利能力。而除了國有商業銀行的改制，各股份制商業銀行以及城市商業銀行也紛紛在這段時間進行公司內部治理的改造、處分不良資產、開發新金融業務、引進國外戰略合作夥伴等。

三、美國次貸風暴之後迄今的銀行業概況

(一) 銀行業規模概況

截至 2011 年底，中國大陸銀行業金融機構共有 3,800 家，其中包括 2 家政策性銀行及國家開發銀行、5 家大型商業銀行²、12 家股份制商業銀行、144 家城市型商業銀行、212 家農村商業銀行、190 家農村合作銀行、2,265 家農村信用社、1 家郵政儲蓄銀行、4 家金融資產管理公司、40 家外資法人金融機構、66 家信託公司、127 家企業集團財務公司、18 家金融租賃公司、4 家貨幣經紀公司、14 家汽車金融公司、4 家消費金融公司、635 家村鎮銀行、10 家貸款公司及 46 家農村資金互助社、從業人員 319.8 萬人³。有關中國大陸銀行業資產負債規模詳見表 2-1。

表 2-1 2011 年中國大陸銀行業資產負債規模

機構/年度	資產規模 (億元)		負債規模 (億元)	
	2010 年	2011 年	2010 年	2011 年
銀行業金融機構	953,053	1,132,873	894,731	1,060,779
政策行銀行及國家發展銀行	76,521	93,133	72,159	88,231
大型商業銀行	468,943	536,336	440,332	502,591
股份制商業銀行	149,037	183,794	140,872	173,000
城市商業銀行	78,526	99,645	73,703	93,203
農村商業銀行	27,670	42,527	25,643	39,208

² 此處除了原本中國銀行、工商銀行、建設銀行、農業銀行四大國有商業銀行外，另外加上了交通銀行。

³ 參閱自中國銀行業監督管理委員會 2011 年報的第一部分：經濟金融形勢與銀行業發展情況。

農村合作銀行	15,002	14,025	13,887	12,959
城市信用社	22	30	21	24
農村信用社	63,911	72,047	61,118	68,575
外資銀行	17,423	21,535	15,569	19,341
新型農村金融機構及郵政儲蓄銀行	35,101	43,536	34,365	42,247
非銀行金融機構	20,896	26,067	17,063	21,310

資料來源：參閱自中國銀行監督管理委員會 2011 年報，第 99 頁。

註：非銀行金融機構包括信託公司、企業集團財務公司、金融租賃公司、貨幣經紀公司、汽車金融公司及消費金融公司，雖非屬銀行體系但依據《中華人民共和國銀行業監督管理法》第 2 條規定，前述非銀行金融機構適用該法對於銀行業金融機構監督管理的規定，因此本研究將其一併納入統計。

依據表 2-1 得知，2011 年中國大陸銀行業金融機構資產總額 113.3 兆元人民幣，較前期增加 18 兆元人民幣（與 2010 年相比，以下同），成長率 18.9%；負債總額 106.1 兆元人民幣，較前期增加 16.6 兆元人民幣，成長率 18.6%。如依機構類型觀之，資產規模較大者依次為大型商業銀行、股份制商業銀行、農村中小金融機構及郵政儲蓄銀行，分別占銀行業金融機構資產總額 47.3%、16.2%及 15.2%。有關中國大陸銀行業存放款餘額詳見表 2-2。

表 2-2 2011 年中國大陸銀行業存放款規模（人民幣）

項目/年度	2010 年（億元）	2011 年（億元）
各項存款	733,382	826,701
其中：儲蓄存款	307,166	347,401
各項貸款	509,226	581,893
其中：短期貸款	171,237	217,480
中長期貸款	305,128	333,747
票據融資	14,845	15,154

資料來源：參閱自中國銀行監督管理委員會 2011 年報，第 102 頁。

2011 年銀行業金融機構本外幣存款餘額 82.7 兆元人民幣，較前期增加 9.9 兆元人民幣，成長率 13.5%。居民儲蓄存款餘額 34.7 兆元人民幣，較前期增加 4.2 兆元人民幣；單位存款餘額 42.3 兆元人民幣，較前期增加 4.6 兆元人民幣。本外幣貸款餘額 58.2 兆元人民幣，較前期增加 7.9 兆元人民幣，成長率 15.7%。短期貸款餘額 21.7 兆元人民幣，較前期增加 4.0 兆元人民幣，成長率 21.8%；中長期貸款餘額 33.4 兆元人民幣，較前期增加 3.7 兆元人民幣，成長率 11.8%；個人消費貸款餘額 8.9 兆元人民幣，較前期增加 1.5 兆元人民幣，成長率 18.2%；票據融資餘額 1.5 兆元人民幣，較前期增加 111 億元人民幣，成長率 2.1%⁴。有關中國大陸銀行業稅後利潤詳見表 2-3。

表 2-3 2011 年中國大陸銀行業稅後利潤（人民幣）

機構/年度	2010 年（億元）	2011 年（億元）
銀行業金融機構	8,990.9	12,518.7
政策行銀行及國家發展銀行	415.2	536.7
大型商業銀行	5,151.2	6,646.6
股份制商業銀行	1,358.0	2,005.0
城市商業銀行	769.8	1,080.9
農村商業銀行	279.9	512.2
農村合作銀行	179.0	181.9
城市信用社	0.1	0.2
農村信用社	232.9	531.2
外資銀行	77.8	167.3
新型農村金融機構及郵政儲蓄銀行	119.0	257.9
非銀行金融機構	408.0	598.8

資料來源：參閱自中國銀行監督管理委員會 2011 年報，第 102 頁。

註：非銀行金融機構之解釋同表 2-1 的註。

依據表 2-3 即可得知，2011 年中國大陸銀行業金融機構稅後利潤 1.25 兆元人民幣，較前期成長 39.3%，資本利潤率 19.2% 及資產利潤

⁴ 同前註。

率 1.2%亦同步提高，其中商業銀行實現稅後利潤 1.04 兆元人民幣，成長率 36.3%，資本利潤率及資產利潤率分別為 20.4%與 1.28%。如依利潤來源觀之，銀行業利潤成長源自於以信用貸款為主的生息資產規模的增長、銀行經營效率提高（成本收入比下降）及信用風險控制良好（不良率較低），而利差基本穩定亦是利潤增長的因素之一⁵。依據前述相關資料不難發現，中國大陸各類型銀行業金融機構資產負債總額皆呈現高度成長，其中五家大型商業銀行（即原四家國有獨資銀行加上交通銀行）仍為金融體系之主體，但其於中國大陸全體銀行業所占之比重，自 2003 年以後已有逐漸下滑趨勢，取而代之的為股份制商業銀行。值得注意，外資銀行的規模如與 2003 年相比亦成長 5.7 倍，足見外資銀行於中國大陸所扮演角色亦逐漸加重⁶。

（二） 銀行業經營概況

表 2-4 2012 年第 1 季商業銀行主要監管指標情況表

2012 年第 1 季（億元人民幣）	
（一）信用風險指標	
不良貸款餘額	4,382
其中：次級類貸款	1,801
可疑類貸款	1,909
損失類貸款	672
不良貸款率	0.9%
其中：次級類貸款	0.4%
可疑類貸款	0.4%
損失類貸款	0.1%
貸款損失準備	12,594
撥備覆蓋率	287.4%
流動性比例	45.7%
存貸比	64.5%
人民幣超額備付金率	3.0%

⁵ 同前註。

⁶ 參閱自朱浩民(2010)。

(三) 效益性指標		
淨利潤		3,260
資產利潤率		1.4%
資本利潤率		22.3%
淨息差		2.8%
非利息收入占比		20.6%
成本收入比		29.5%
(四) 資本充足指標		
核心資本		55,980
附屬資本		14,819
資本扣減項		3,834
表內加權風險資產		449,785
表外加權風險資產		71,843
市場風險資本要求		315
資本適足率		12.7%
核心資本適足率		10.3%
(五) 市場風險指標		
累計外匯敞口頭寸比例		4.2%
(六) 不良貸款分機構指標		
	不良貸款餘額	不良貸款率
商業銀行	4,382	0.9%
大型商業銀行	2,994	1.0%
股份制商業銀行	608	0.6%
城市商業銀行	359	0.8%
農村商業銀行	374	1.5%
外資銀行	48	0.5%

資料來源：參閱自中國銀行業監督管理委員會 2012 年第一季季報。

註：大型商業銀行如中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行、中國建設銀行、交通銀行。股份制商業銀行如中信銀行、中國光大銀行、上海浦東發展銀行、華夏銀行、廣東發展銀行、深圳發展銀行、招商銀行、興業銀行、中國民生銀行、恒豐銀行、浙商銀行、渤海銀行。

依據中國銀監會 2012 年第一季統計，並搭配中國銀行業分析報告內容得知⁷，自 2011 年至 2012 年第 1 季商業銀行的經營現狀，具有（一）從資產負債規模保持增長；（二）銀行利潤保持增長，資本

⁷ 參閱自中國銀行業分析報告(2012 年 1 季度)，2012 年 5 月，第 16-20 頁。

適足率持續提高；(三) 不良貸款環比上升，不良貸款率稍有下降等三大特色。其中關於不良貸款部分，據統計，2012 年第 1 季商業銀行不良貸款餘額 4,382 億元人民幣，與 2011 年相比增加 103 億元人民幣；不良貸款率 0.9%，與 2011 年相比則下降 0.1%（詳見表 2-5）；撥備覆蓋率提高至 287.4%，與 2011 年相比提高 9.3%。當前經濟成長減速、地方政府融資平台的集中到期將一定程度拉低貸款品質，銀行信貸風險隨之逐漸浮現。據瞭解，銀行業不良貸款反彈屬於經濟週期下行過程的必然現象，由於銀行業不良貸款率仍處於較低水準，資產品質惡化的程度並不嚴重，儘管 2012 年為地方政府融資平台貸款的還款高峰期，貸款風險仍屬可控管範圍。此外，中國銀監會對於融資平台貸款的清理、規範及允許有條件展期等措施亦有利於化解風險。然而，雖然 2012 年房地產貸款整體風險仍處於可受控制範圍，但出現不良貸款的可能性卻有加大趨勢，主要原因在於房地產企業資金鏈的趨緊及房地產信託的集中到期。

表 2-5 2012 年第 1 季商業銀行不良貸款分類狀況（人民幣）

	2011Q1	2011Q2	2011Q3	2011Q4	2012Q1
不良貸款餘額（億元）	4,333	4,229	4,078	4,279	4,382
其中：次級類貸款	1,665	1,663	1,536	1,725	1,801
可疑類貸款	2,004	1,910	1,867	1,883	1,909
損失類貸款	663	656	675	670	672
不良貸款率（%）	1.1	1.0	0.9	1.0	0.9
其中：次級類貸款	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
可疑類貸款	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
損失類貸款	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1

資料來源：參閱自中國銀行業分析報告（2012 年 1 季度），2012 年 5 月，第 15 頁。

如以機構別分類觀之，2012 年第 1 季大型商業銀行、股份制商業銀行、城市商業銀行、農村商業銀行的不良貸款餘額同比下降。除

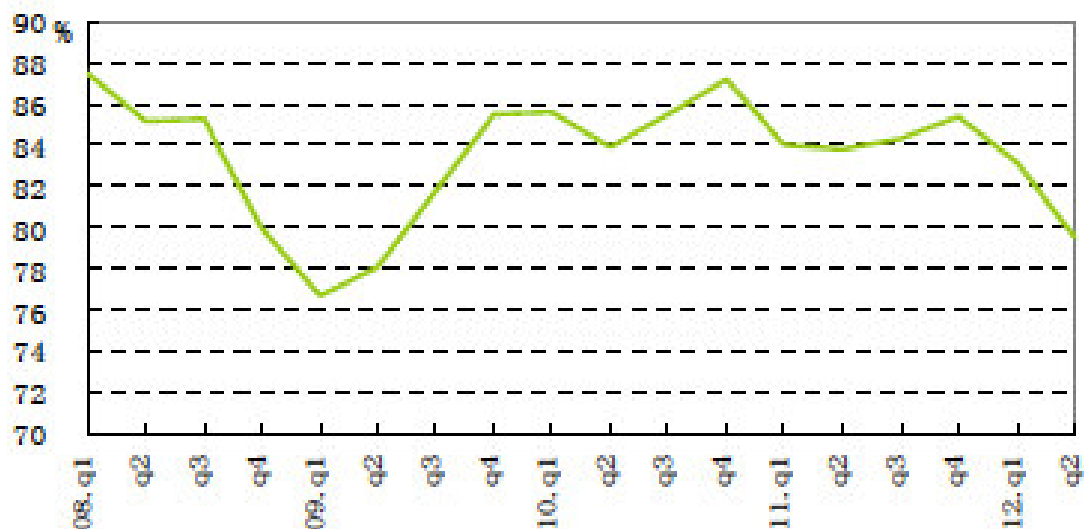
外資銀行不良貸款率相較 2011 年上升 0.1 %外，其他類型商業銀行的不良貸款率均較 2011 年有所下降（詳見表 2-6）。

表 2-6 2012 年第 1 季機構別不良貸款分類狀況（人民幣）

不良貸款	2012Q1		2011Q1	
	餘額(億元)	比例(%)	餘額(億元)	比例(%)
商業銀行	4,382	0.9	4,333	1.1
大型商業銀行	2,994	1.0	3,100	1.2
股份制商業銀行	608	0.6	552	0.7
城市商業銀行	359	0.8	333	0.9
農村商業銀行	374	1.5	299	1.6
外資銀行	48	0.5	49	0.5

資料來源：參閱自中國銀行業分析報告（2012 年 1 季度），2012 年 5 月，第 16 頁。

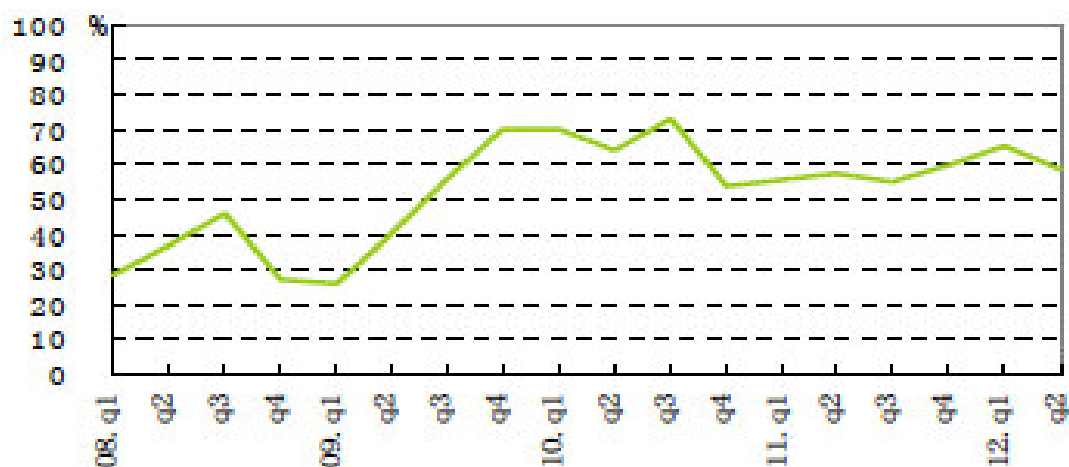
據統計，2012 年第 2 季中國大陸銀行業景氣指數 79.6%，較前一季下降 3.6%；銀行盈利指數 85.2%，較前一季上升 1.4%；銀行競爭力指數 64.2%，較前一季下降 2.6%（詳見圖 2-1），顯示中國大陸銀行業景氣呈現持續下滑趨勢。



資料來源：中國人民銀行調查統計司。

圖 2-1 2012 年第 2 季中國大陸銀行業景氣指數

此外，該統計另指出，2012 年第 2 季中國大陸宏觀經濟熱度指數為 33.6%，已連續三季處於 50% 臨界值以下，其中認為當前宏觀經濟「偏冷」的銀行家占比 38.9%，較前一季上升 9.4%；認為「正常」的銀行家占比 55.2%，較前一季下降 6%。對於 2012 年第 3 季經濟運行走勢，則有 32.1% 的銀行家預計「偏冷」，61.6% 的銀行家預計「正常」。同時據銀行家問卷調查統計，銀行家宏觀經濟信心指數⁸為 58.4%，較前一季下降 6.6%（詳見圖 2-2）。



資料來源：中國人民銀行調查統計司。

圖 2-2 2012 年第 2 季銀行家宏觀經濟信心指數

⁸ 銀行家問卷調查為中國人民銀行與國家統計局於 2004 年起合作開展的一項季度調查。調查採用全面調查與抽樣調查相結合的方式，對於中國大陸境內地市級以上的各類銀行機構採取全面調查，對農村信用合作社採用分層抽樣調查，全國調查各類銀行機構約 3,000 家。調查對象為全國各類銀行機構(含外資商業銀行機構)的總部負責人，及其一級分支機構、二級分支機構的行長或主管信貸業務的副行長。銀行家調查報告大部分指數採用擴散指數法進行計算，即計算各選項占比，並分別賦予各選項不同的權重(賦予「好/增長」選項權重為 1，賦予「一般/不變」選項權重為 0.5，賦予「差/下降」選項權重為 0)，將各選項的占比乘以相應的權重，再相加得出最終的指數。所有指數取值範圍於 0~100% 之間。指數 50% 以上，反映該項指標處於向好或擴張狀態；低於 50%，反映該項指標處於變差或收縮狀態；等於 50%，表示該指標與上季持平。宏觀經濟熱度指數：反映當前宏觀經濟狀況的擴散指數。該指數計算方法是於全部接受調查的銀行家，先分別計算認為當季經濟「偏熱」及「正常」的占比，再分別賦予權重 1 及 0.5 後求和得出。宏觀經濟信心指數：反映銀行家對整體宏觀經濟的信心的擴散指數。該指數計算方法則是於全部接受調查的銀行家，先分別計算認為當季經濟「正常」及下季「正常」的占比，再將兩個占比相加後除以 2 得出。

整體而言，中國大陸自改革開放以來，銀行業發展就與整個經濟體制改革緊密結合，自 1978 年底在中共中央第十一屆中全會決定全面實施經濟改革與開放政策，並以財政及金融為中心以來，銀行體系就開始了一系列的改革，包括引進外資及推動四大國有銀行，全國性股份制銀行和城市商業銀行上市，過去三十餘年來，「股改」是大陸銀行業改革的重心。銀行業在解決了體制結構上的問題後，開始進入一個高速發展期。這幾年，大陸驚人的經濟成長創造銀行的高利潤，金融海嘯時期，大陸實行寬鬆的貨幣政策，大規模採取擴大內需，2009 年至 2010 年兩年投入人民幣 4 兆，透過地方政府融資平台，以公共投資方式刺激景氣，放款量大量增加，累計貸款餘額超過達 25 兆人民幣。

然而當時政策為求於短期奏效，銀行房地產建築融資需求快速大量成長，這日後也升高房地產泡沫化，以及銀行不良資產攀升之疑慮。大規模融資擴張銀行信用與貨幣數量之大幅成長，也引發通貨膨脹，大陸當局遂採取升息之緊縮銀根措施，將放款量控制下來；據人行統計，至 2011 年底，全部金融機構人民幣各項貸款餘額為人民幣 54.8 兆，較去年增加 7.5 兆，成長 15.8%，成長率已經較 2010 年的 26.9% 及 2009 年的 31.7% 降低，但仍然呈兩位數成長；其中全國性大型銀行（工行、建行、農行、中行、國開行、交行和郵政儲蓄銀行）各項貸款餘額 30.2 兆人民幣，占了 55% 強。

利差方面，去年底人民幣 1 年期定期存款利率為 3.5%（前年 2.75%）；但 2011 年消費者物價指數（CPI）上漲 5.4%（前年 3.3%），存款仍為實質負利率。而 1 年至 3 年期貸款利率為 6.65%（前年 5.81%），3 年至 5 年期貸款利率為 6.90%（前年 5.85%），5 年期的貸款利率更是高達 7.05%（前年 6.22%），存貸利差平均仍保持在 3% 以上，而且比去年高，銀行業貸款業務「價量齊揚」。銀監會 2 月份發

布去年商業銀行總資產高達 113.3 兆人民幣，較 2010 年成長 18.9%，淨利潤則首度破兆，為 1.04 兆人民幣，較 2010 年大增 36.3%，使得整體平均 ROA 為 0.92%，也較 2010 年平均 ROA 為 0.80% 提高，獲利再創新高，是過去以來獲利最高的一年。

而銀行業業務普遍集中於偏高的存放款利差收入、服務對象集中央企、國企等大企業與地方政府，輔導地方金融機構發展的資源較少，導致中小企業服務不足、銀行結構集中且進入門檻仍高，是大陸銀行業體系目前經營的主要問題；表 2-7 及表 2-8 為人民幣存款及貸款利率歷年調整情形及目前銀行業利率水準。

表 2-7 中國人民銀行近年及最新存款利率調整表

單位：%

調整時間	活期存款	定期存款					
		三月	半年	一年	二年	三年	五年
1990.04.15	2.88	6.30	7.74	10.08	10.98	11.88	13.68
1990.08.21	2.16	4.32	6.48	8.64	9.36	10.08	11.52
1991.04.21	1.80	3.24	5.40	7.56	7.92	8.28	9.00
1993.05.15	2.16	4.86	7.20	9.18	9.90	10.80	12.06
1993.07.11	3.15	6.66	9.00	10.98	11.70	12.24	13.86
1996.05.01	2.97	4.86	7.20	9.18	9.90	10.80	12.06
1996.08.23	1.98	3.33	5.40	7.47	7.92	8.28	9.00
1997.10.23	1.71	2.88	4.14	5.67	5.94	6.21	6.66
1998.03.25	1.71	2.88	4.14	5.22	5.58	6.21	6.66
1998.07.01	1.44	2.79	3.96	4.77	4.86	4.95	5.22
1998.12.07	1.44	2.79	3.33	3.78	3.96	4.14	4.50
1999.06.10	0.99	1.98	2.16	2.25	2.43	2.70	2.88
2002.02.21	0.72	1.71	1.89	1.98	2.25	2.52	2.79
2004.10.29	0.72	1.71	2.07	2.25	2.70	3.24	3.60
2006.08.19	0.72	1.80	2.25	2.52	3.06	3.69	4.14
2007.03.18	0.72	1.98	2.43	2.79	3.33	3.96	4.41
2007.05.19	0.72	2.07	2.61	3.06	3.69	4.41	4.95

調整時間	活期存款	定期存款					
		三月	半年	一年	二年	三年	五年
2007.07.21	0.81	2.34	2.88	3.33	3.96	4.68	5.22
2007.08.22	0.81	2.61	3.15	3.60	4.23	4.95	5.49
2007.09.15	0.81	2.88	3.42	3.87	4.50	5.22	5.76
2007.12.21	0.72	3.33	3.78	4.14	4.68	5.40	5.85
2008.10.09	0.72	3.15	3.51	3.87	4.41	5.13	5.58
2008.10.30	0.72	2.88	3.24	3.60	4.14	4.77	5.13
2008.11.27	0.36	1.98	2.25	2.52	3.06	3.60	3.87
2008.12.23	0.36	1.71	1.98	2.25	2.79	3.33	3.60
2010.10.20	0.36	1.91	2.20	2.50	3.25	3.85	4.20
2010.12.26	0.36	2.25	2.50	2.75	3.55	4.15	4.55
2011.02.09	0.40	2.60	2.80	3.00	3.90	4.50	5.00
2011.04.06	0.50	2.85	3.05	3.25	4.15	4.75	5.25
2011.07.07	0.50	3.10	3.30	3.50	4.40	5.00	5.50

資料來源：中國人民銀行各期公布資料彙整

表 2-8 中國人民銀行近年及最新貸款基準利率調整表

單位：%

調整時間	六個月 (含) 以內	六個月至一 年(含)	一至三年 (含)	三至五年 (含)	五年以上
1991.04.21	8.10	8.64	9.00	9.54	9.72
1993.05.15	8.82	9.36	10.80	12.06	12.24
1993.07.11	9.00	10.98	12.24	13.86	14.04
1995.01.01	9.00	10.98	12.96	14.58	14.76
1995.07.01	10.08	12.06	13.50	15.12	15.30
1996.05.01	9.72	10.98	13.14	14.94	15.12
1996.08.23	9.18	10.08	10.98	11.70	12.42
1997.10.23	7.65	8.64	9.36	9.90	10.53
1998.03.25	7.02	7.92	9.00	9.72	10.35
1998.07.01	6.57	6.93	7.11	7.65	8.01
1998.12.07	6.12	6.39	6.66	7.20	7.56
1999.06.10	5.58	5.85	5.94	6.03	6.21
2002.02.21	5.04	5.31	5.49	5.58	5.76
2004.10.29	5.22	5.58	5.76	5.85	6.12
2006.04.28	5.40	5.85	6.03	6.12	6.39
2006.08.19	5.58	6.12	6.30	6.48	6.84
2007.03.18	5.67	6.39	6.57	6.75	7.11
2007.05.19	5.85	6.57	6.75	6.93	7.20
2007.07.21	6.03	6.84	7.02	7.20	7.38
2007.08.22	6.21	7.02	7.20	7.38	7.56
2007.09.15	6.48	7.29	7.47	7.65	7.83
2007.12.21	6.57	7.47	7.56	7.74	7.83
2008.09.16	6.21	7.20	7.29	7.56	7.74
2008.10.09	6.12	6.93	7.02	7.29	7.47
2008.10.30	6.03	6.66	6.75	7.02	7.20
2008.11.27	5.04	5.58	5.67	5.94	6.12
2008.12.23	4.86	5.31	5.40	5.76	5.94
2010.10.20	5.10	5.56	5.60	5.96	6.14
2010.12.26	5.35	5.81	5.85	6.22	6.40
2011.02.09	5.60	6.06	6.10	6.45	6.60
2011.04.06	5.85	6.31	6.40	6.65	6.80
2011.07.07	6.10	6.56	6.65	6.90	7.05

資料來源：中國人民銀行各期公布資料彙整

2012 年，大陸新的銀行監管高層對多層次的銀行體系監理做了一個全面性的檢視，並開始發動新一波銀行業改革計畫。率先登場的一月份第四次全國金融工作會議、銀監會監管工作會議和大型銀行監管工作會議，基本上延續中央經濟工作會議的主軸，對於銀行風險資本的控管、資金加強實體經濟挹注，特別是「三農」和中小企業，維持一貫的高度重視。溫家寶在第四次「金融工作會議」上表明將遏止資金流向炒房、炒高利貸，將資金導向產業以防止空洞化。副總理王岐山早先在湖北宜昌的地方金融工作座談也說，「防風險」將是金融業永恆的主題，顯示大陸高層不僅對國際情勢的外來風險，以及大陸境內地方政府融資平台、地下金融、房地產炒作等金融風險感到憂心，對未來經濟景氣不免有趨於保守謹慎看待的意味。而 1 月 11 日在北京召開 2012 年大型銀行監管工作會議，強調今（2012）年對大型銀行的監管，提出所謂五個「穩步」，五個「抓手」。上述較為明確的政策指導方向，將成為未來一年大陸大型銀行的重點工作。

在中小型銀行方面，緊接著在二月份農村中小金融機構監管工作會議、中小商業銀行監管工作會議陸續召開，重點在於加強風險內部控制、公司治理、服務小微企業與「三農」，加強控管中小銀行各項監管指標。值得注意的是，中央經濟工作會議、全國金融工作會議均將農村金融改革和增設面向「三農」的金融機構，納入重點推動項目，顯見大陸仍將持續發展多層次銀行體系，以因應各級企業資金需求。在外資銀行方面，大陸銀行業這十年來的發展快速，除了經濟起飛的帶動之外，外資銀行也功不可沒，大陸加入 WTO 後，近年外資的引進改變了本地銀行經營理念和管理方式，金融市場服務多元化環境，也培養了許多大陸本地金融人才，接受嚴格紮實的外銀金融服務及商品交易經驗，對未來大陸本地銀行儲備自由化及國際化競爭能量，以及規劃下一步轉型有不小的幫助。由於外資銀行金融技術較為先進，

這次在北京召開的外資銀行監管工作會議，也將確保政府風險監管能力跟上外資銀行金融技術開發腳步，作為此次會議的主題。

2012年3月份，兩項攸關金融風險的主題，創新監管工作會議及地方政府融資平台貸款風險監管工作會議也陸續召開。前者針對金融創新業務的監管提出未來加強執行重點，後者則針對銀行對地方政府融資平台貸款有原則性指示。地方政府融資平台貸款風險問題是近期大陸高層以及「兩會」高度關注的焦點，原因是從償債期限看，今（2012）年第一季開始到未來五年將進入償債高峰期。地方政府債務統計相當複雜，據大陸審計署統計，2010年底全國省、市、縣三級地方政府債務餘額共計10.7兆人民幣，占大陸GDP約27%，較中央政府債務餘額占GDP的17%高出許多，這也是目前大陸官方對地方政府債務餘額所做最完整的一次調查。其中政府負有償還和擔保責任的或有債務總計是9.1兆人民幣，占84.4%；而地方融資平台公司是地方政府性債務的主要舉債主體，約4.9兆人民幣，其中約有4兆是由政府負有償還、擔保責任，占80%以上，地方融資平台公司地方政府性債務占地方政府債務餘額逼近五成。2011年到期的額度約2.6兆人民幣，占24.3%，2012年至2014年到期的額度預計約3.75兆人民幣，占35%，也就是說，去年與未來三年合計到期債務占債務餘額將達到60%。

2012年1月銀監會已向各銀行發送一份《關於加強2012年地方政府融資平台貸款風險監管的指導意見》的討論稿，要求各銀行在第一季逐戶統計2012年內貸款分月到期情況，此後逐季填報當期收回和逾期情況。而對於違約的情況，銀行則要逐筆予以說明原因，上報監管單位。而由於地方政府性債務大多用於市政建設、交通運輸行業、鄉村公路及橋樑、工業支出等，很多是重大在建工程項目；為確保資金供應無虞，3月1日的地方政府融資平台貸款風險監管工作會

議，銀監會召集了 21 家全國性銀行高層負責人，宣布對地方政府融資平台的相關措施。處理原則是「保在建」、「借新還舊」，對於土地儲備中心（對通過收回、收購、置換和徵收等方式取得的土地進行整理以儲備供應）建設、公路建設貸款以及完成 60% 以上的平台工程項目，銀行可以有條件地繼續提供授信支援：第一，本身現金流可以 100% 覆蓋貸款本息，且已形成經營性收入的平台，必須以現金流估算為基礎，訂定分期還款計畫，按季或者半年償還貸款。第二，尚未有經營性收入的平台，但在公司治理、抵押擔保、還款方式審查合格的前提下，可以在原貸款額度內進行再融資。第三，如貸款已到期，但專案尚未完工的平台，在公司治理、抵押擔保、還款方式審查合格的前提下，可按照工程預計進度修改貸款合約，另行訂定貸款期限，使貸款期限符合專案進度。政府融資平台貸款風險的問題直接影響銀行業資產品質與經營資本，由上面措施可看出大陸當局對此可說格外重視，特別謹慎的處理，先以時間換取空間，以免引發連鎖倒債效應甚至金融危機。

兩會中另一個引發熱烈討論的議題是銀行中間業務收入的問題。大陸當局近二年在政策上要求銀行控管信貸規模並尋求業務轉型，因此不少銀行收去高低不等的帳戶管理費、儲蓄卡年費、不同分行（同省或異省）的跨分行轉帳手續費等，以及將原來一筆貸款利率拆成一部分貸款利率和一部分財務顧問費率，財務顧問費歸入到銀行的中間業務收入帳上，將利息收入轉化為中間業務收入。據統計目前在銀行業的 1,000 多項服務項目中，有高達八成要收取費用。去年銀行中間業務收入均大幅成長，以去年上市銀行半年報公布的數字來看，最高是深圳發展銀行，成長高達 86%，興業銀行（75%）、華夏銀行（74%）居次，最低的中國銀行也有 24%。今（2012）年 2 月 9 日，銀監會發布《關於整治銀行業金融機構不規範經營的通知》，開

始規範銀行的收費，2月10日，由銀監會、人民銀行和發改委共同起草的《商業銀行服務價格管理辦法》發布徵求意見稿，將商業銀行的服務費項目及標準分為政府指導價、政府定價和市場調節價，由政府出面管理銀行收服務費，保障消費者客戶的權益。

今（2012）年兩會《政府工作報告》的另一個重點：「深化利率市場化改革」，這個對大陸當局來說艱鉅、複雜卻重要的議題。若實施利率市場化，一般認為必須解決放寬存款利率上限和貸款利率下限的問題。但是仔細加以分析，一旦開放利率市場化，各銀行為了搶存款勢必爭相提高存款利率，放款利率則可能削價競爭，不可避免產生成本墊高及利潤降低的經營衝擊，這對於地方中小型銀行的衝擊必然較國有或股份制大行大上許多；再者大陸的銀行存款保險制度尚未建立，如果因削價競爭導致放款品質受到影響，發生大量呆帳造成銀行危機，廣大存款戶將受到損害，危及地方中小銀行經營，這對於大陸當局推動地方金融發展的目標勢必產生不利的影響。而大陸雖然因通膨而呈現存款負利率，但大陸央行為了控制貨幣政策，必須一定程度維持政策性利率的主導性，如銀行間拆款利率及存款準備金率，但大陸央行仍然會傾向維持管控銀行存款利率，為了不讓國際熱錢伺機流入，政策性利率調節仍控制著利率市場化的節奏。

另一方面來看，如欲利率市場化，但銀行業進入門檻仍高，是否會產生聯合壟斷利差導致愈開放利差愈高的情形？這是一個值得思考的問題，因此從政策面及大陸銀行業的經營生態及結構來看，大陸當局對於利率市場化似不會也不宜進展太快，應該會視經濟金融環境及銀行業市場開放及結構轉型的程度，視時機緩步而行，例如先考慮放寬長期大額貸款利率，此外，發展資本市場及債券市場功能，提高企業直接融資比重，使企業盡量從資本市場及債券市場上籌資，降低對間接金融的依賴程度，也是實施利率市場化改革成功的重要關鍵因

素。

如果從市場結構面來探討銀行經營改革，一般銀行業市場份額結構定義的是銀行業中最大的幾家商業銀行對市場份額的占有情況。其中，銀行集中度是考量銀行業結構的一個最常用指標，著重考察銀行業市場份額的集中度。銀行集中度的高低及其變化趨勢不僅反映了整個銀行體系的市場結構和競爭程度，而且反映了大銀行和中小銀行在整個銀行體系中所處的地位和重要性。根據銀監會的資料，自 2003 年至 2010 年，各類銀行資產的比重如表 2-9 所示，而截至 2011 年底為止，大型商業銀行、股份制商業銀行、城市商業銀行及其他類金融機構的比重分別為 46.64%、16.43%、8.95%及 27.97%。其中大型商業銀行的比重已連續兩年降至 50%以下。

表 2-9 2003~2010 年各類銀行資產的比重情形

機構種類	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
政策性銀行	7.68%	7.63%	7.82%	7.90%	8.05%	8.94%	8.73%	8.03%
大型商業銀行	58.04%	56.91%	56.05%	55.14%	53.65%	51.58%	51.32%	49.20%
股份制商業銀行	10.70%	11.54%	11.92%	12.39%	13.69%	13.99%	14.86%	15.64%
城市商業銀行	5.29%	5.40%	5.44%	5.90%	6.29%	6.54%	7.14%	8.24%
農村商業銀行	0.14%	0.18%	0.81%	1.15%	1.15%	1.47%	2.35%	2.90%
農村合作銀行	-	-	0.73%	1.06%	1.22%	1.59%	1.61%	1.57%
城市信用社	0.53%	0.57%	0.54%	0.42%	0.25%	0.13%	0.03%	0.00%
農村信用社	9.58%	9.74%	8.39%	7.85%	8.18%	8.25%	6.91%	6.71%
非銀行金融機構	3.29%	2.76%	2.71%	2.41%	1.83%	1.87%	1.95%	2.19%
外資銀行	1.50%	1.84%	1.91%	2.11%	2.36%	2.13%	1.70%	1.83%
新型農村金融機構	3.25%	3.43%	3.68%	3.67%	3.33%	3.51%	3.40%	3.68%
合計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

資料來源：本研究整理

近年大陸國有及大型銀行比重雖有下降的趨勢，但外資銀行及地方性銀行比重仍偏低，大陸銀行業目前仍為賣方市場，因此才會有利

差居高不下，手續費、管理費、服務費、顧問費等中間業務項目多如牛毛的情形發生。而業務普遍集中於偏高的存貸利差收入、服務對象太向大企業傾斜，輔導地方金融機構發展資源少，導致中小企業服務不足、銀行結構集中且進入門檻仍高，是大陸銀行業體系目前運行的主要問題。

第二節 地區性金融危機暨溫州金融改革的推動重點

一、溫州地區性金融危機之背景與成因

中國大陸經濟改革開放三十多年來，創造無數發展典範，其中民間資本家活躍的溫州，曾以「溫州模式」成為全國經濟之楷模。所謂「溫州模式」是以「小商品、大市場」為營運模式，透過低成本與低技術之家庭工業製造出的小商品，以及溫州商人汲汲建立起的大市場，創造薄利多銷的大商機。根據溫州統計局數據，2001 年全市 GDP 人民幣 924 億元，到 2010 年已成長至人民幣 2,926 億元，溫州市 GDP 在過去十年的複合年增長率達 12.2%。

然而，隨著中國大陸國內經營環境轉變，招工難、人工成本上升、原物料成本與相關稅務負擔日益沉重，加之 2008 年金融海嘯與 2010 年歐債危機後全球主要消費市場—歐洲與美國之消費力道縮水，外銷訂單數量大幅下降，讓產值占溫州全市企業總數與總產值 90% 以上的中小企業生存雪上加霜。

在中國大陸內外經營態勢丕變下，壓垮溫州商人的最後一根稻草來自於民間金融資金鏈的斷裂，過去溫州中小企業融資主要由自有資金、銀行貸款、民間借貸三部分所組成，2011 年上半年這三者的比例約為 56：28：16，然而隨著物價指數飆升，中央展開宏觀調控，人民銀行自 2008 年 12 月 25 日起連續 12 次調升存款準備金利率，造

成銀行放貸資金急速緊縮，大批中小企業轉向民間金融求助。2011年以來，溫州民間借貸利率持續飆升，根據人民銀行溫州市中心支行統計，民間綜合借款利率從2011年初的23.01%突增到同年9月的25.44%，折合月息超過2分，但根據媒體調查實際的利率⁹還不僅於此，在有抵押物的情況下，利息為月息1分至1分5厘（折合年利率12%-18%），短期抵押（一周至三個月不等）貸款利率為月息2分5厘至3分（折合年利率30-36%），無抵押貸款利率則高達月息5分至6分（折合年利率60-72%），沉重的借貸利率成為溫州商人難以承擔之重，終於在2011年4月開始出現企業倒閉潮，同年8-9月爆發大量企業主出逃事件，截至2012年2月末，溫州出走企業達234家，對社會、經濟與金融造成重大影響。

民間企業倒閉與經營主出逃，引發社會動盪。自2011年8月份民間借貸風波以來，產生了大量的民間借貸糾紛案件，溫州市法院共受理民間借貸糾紛案件22,000餘件；案件總標的額高達210億餘元人民幣。其中單件案件標的額出現大幅上升。2012年1至7月，溫州市法院共受理民間借貸糾紛案件12,035件，訴訟標的81.88億元人民幣，收案數約與2011年全年基本持平，但為2010年全年的1.46倍，訴訟標的是2011年全年的1.52倍，為2010年全年的2.36倍。民間借貸的泡沫化對素來以信用為基石的溫州經濟出現重大衝擊。2012年上半年，溫州市規模以上工業總產值1,904.59億元人民幣，同比下降3.1%，低於浙江省平均值的8.3個百分點；全市出口累計總額83.2億美元，同比增長2.1%，增速回落28.9個百分點，低於浙江省平均增速的3.1個百分點，是除2009年金融危機以外近10年來的同期最低點。今（2012）年1至6月，溫州全市限額以上社會消費品零售總額380.51億元人民幣，同比僅增長2.5%；今（2012）年以

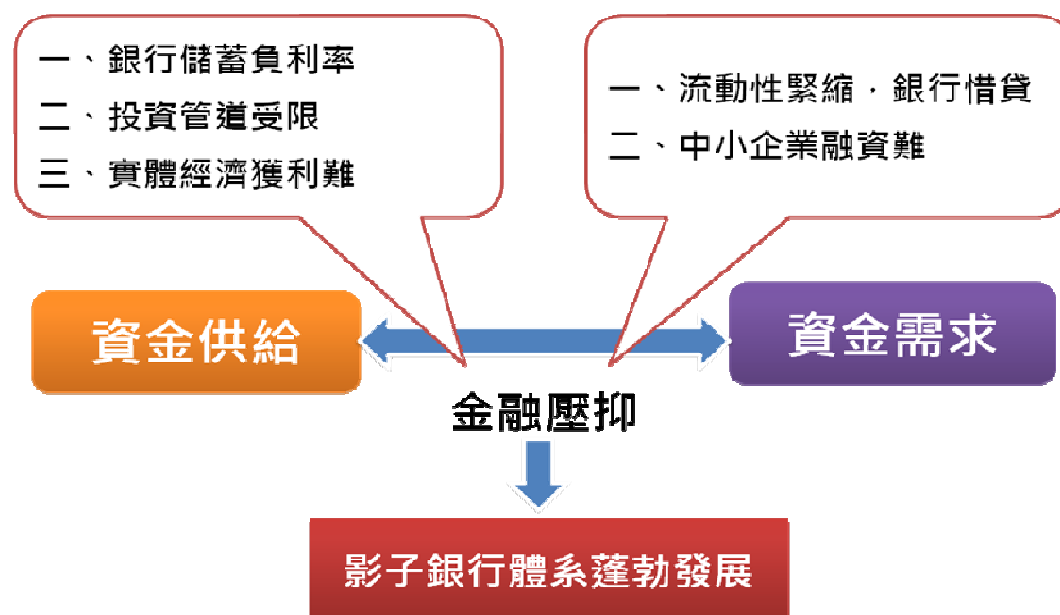
⁹ 摘自胡方松、林堅強(2012)編，溫州民間借貸風暴。

來已有 2 個月出現下降，這是在 2009 年金融危機時亦未發生的狀況。溫州民間借貸風波發生後，諸多家庭（相關部門預測為 60% 左右）受其影響，遭受經濟損失，使得居民在汽車、住房及大額消費品上減少或延緩消費，加劇企業經營困境。根據浙江省工商局統計，2012 年上半年浙江全省 1,200 多家企業歇業。在溫州，更是有 8.1% 的企業出現了停工、半停工和倒閉現象。

信心破滅危機也在金融領域發酵，自 2011 年 8 月份以來，溫州全市社會融資總量逐漸萎縮。截至 2012 年 3 月末，溫州全市社會融資總量約 9,300 多億元人民幣，與去年 8 月末相比，約減少 700 億元人民幣。其中，銀行貸款增加 400 多億元人民幣，民間借貸市場和各類民間融資機構融資減少 1,100 多億元人民幣，由於當前民間借貸總量的減少，導致中小企業融資困境越發明顯。根據溫州市金融辦與銀監局等有關部門調查 558 家中小企業之經營現況，七成多的企業表示有資金需求，其中，認為當前資金面偏緊與很緊的企業合計占到 78%。此外，溫州資金鍊斷裂與企業倒閉危機，也衝擊銀行放款品質，根據溫州市銀監會統計，2012 年 9 月底溫州市銀行業不良貸款率已連續 13 個月上升至 3.27%，由於溫州資產品質惡化，部份商業銀行不良貸款率飆升，2012 年前三季度，溫州分行不良貸款增量已佔浦東發展商業銀行不良貸款增量的 70%，而溫州、寧波和杭州 3 家浙江地區分行的不良資產暴露佔比總額高達 94%，不良貸款區域集中的特性相當明顯。另根據該行表示，截至 2012 年 9 月底，溫州分行不良貸款餘額 27.28 億元人民幣、較年初增加 20.24 億元人民幣，不良貸款增量佔全行不良貸款增量的 70%；不良率為 5.42%、較年初上升 3.94 個百分點，其中中小企業不良率達 7.19%、較年初上升 4.68 個百分點。溫州危機儼然已從產業面擴散到金融面，影響不容小覷。

剖析溫州此次從民間借貸資金鍊斷裂所引發的地區金融危機，其

形成因素除了法律與信用體系的缺備外，主因實為中國大陸層層金融管制下造成的金融壓抑（financial repression）¹⁰，使得金融資源的供需配置無效率。以此次溫州的金融危機來看，正因為資金在供給方與需求方之間無法有序流動，造成包含民間金融的整體影子銀行體系蓬勃發展（參見圖 2-3）。



資料來源：本研究綜合整理

圖 2-3 中國大陸影子銀行體系蓬勃發展之原因

（一） 整體投資環境所面臨的問題

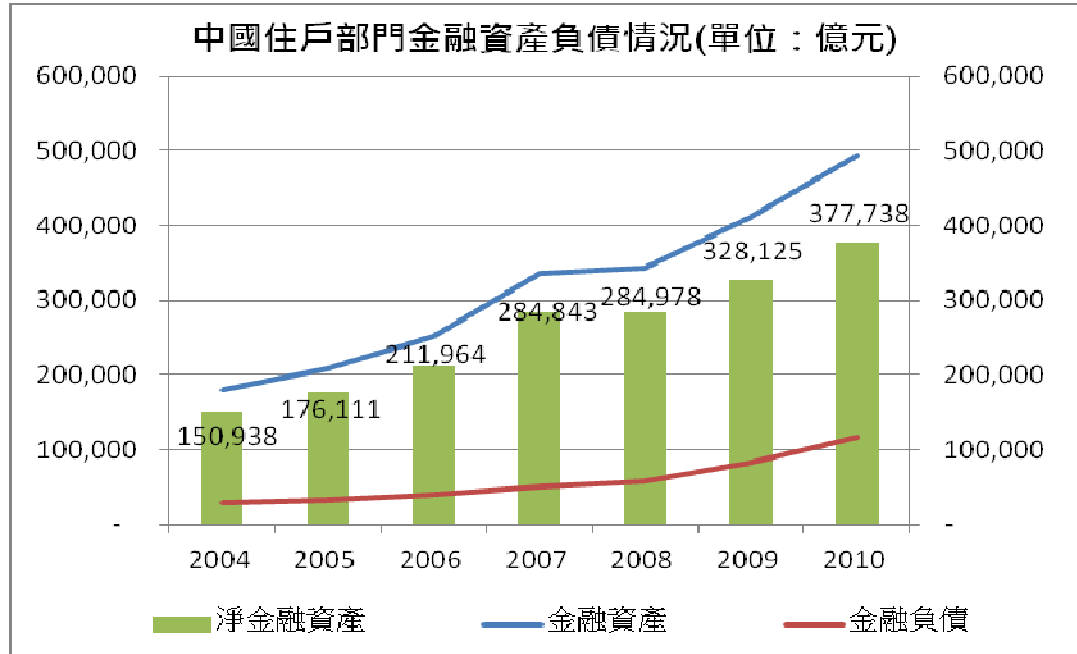
以溫州的情況來看，資金需求方面臨的投資困境主要問題如下：

1. 銀行儲蓄負利率

中國大陸經濟連續十多年雙位數增長，居民與企業累積大量財富，截至 2010 年底，中國居民金融資產累計達 49.48 兆元人民幣，扣除金融負債後，可投資的淨值高達 37.77 兆元人民幣，其中，金融

¹⁰ 所謂金融壓抑，是由 McKinnon 所提出，係發展中國家由於金融管制過多、利率限制、信貸配額以及金融資產單調等現象所造成金融資源無效率配置。

資產 64%以存款方式保存，顯現金融機構存款仍是居民理財的主要管道（參見圖 2-4）。

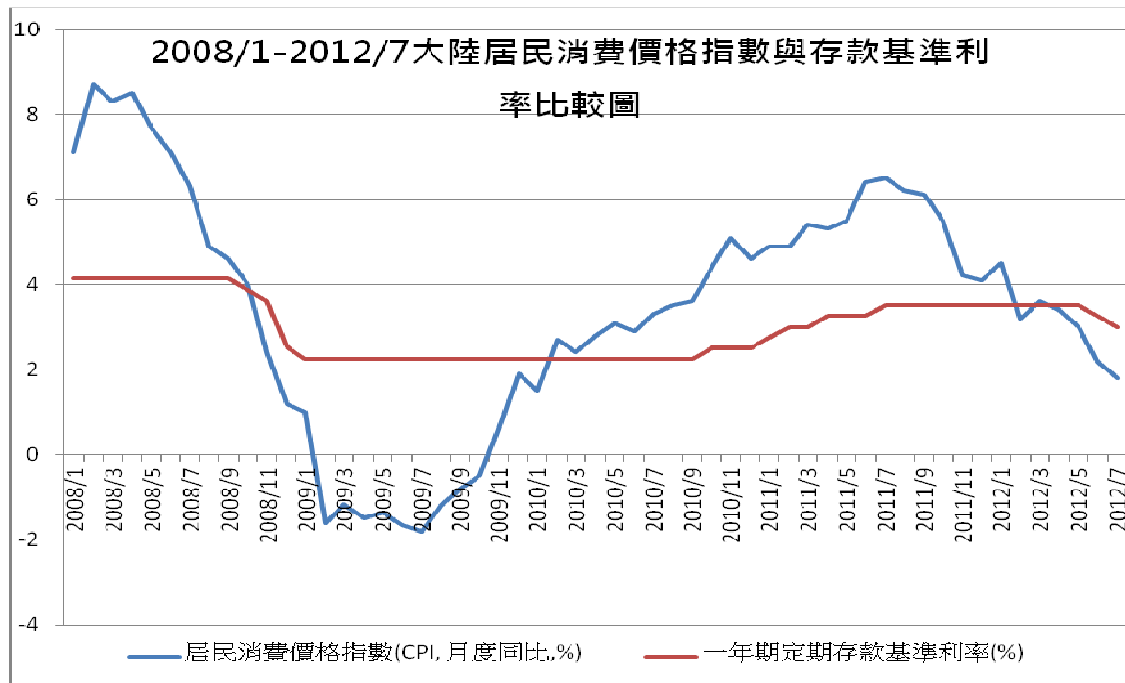


資料來源：中國人民銀行，金融穩定報告（2012）

圖 2-4 中國住戶部門金融資產負債情況

然而隨著歐美等主權國家為恢復經濟推行量化寬鬆貨幣政策，導致大量國際資金通過外商直接投資或熱錢形式湧入新興國家與商品市場，國際金融市場商品價格高漲，中國大陸輸入性通膨嚴重，加上 2008 年出台的四兆元人民幣人民幣刺激經濟政策造成市場流動性氾濫，加速推升居民消費價格，2010 年 2 月份開始居民消費物價指數（CPI）增長率超出金融機構一年期定存利率，形成負利率現象，如圖 2-5，此狀況持續兩年之久，使得資金供給方為追求更高的收益率將資金從正規金融機構流向風險較高、收益也較高的民間借貸與影子銀行體系。據調查，溫州有 89%的家庭與個人以及 59%的企業皆參與了民間借貸。在資本逐利的特性下，江蘇、福建、河南、內蒙古等省

區的民間借貸行為亦十分盛行，因此此次金融危機雖在溫州爆發，但在經濟疲弱與信心潰堤的氛圍下，危機難免逐步蔓延。



資料來源：中國人民銀行，金融穩定報告（2012）

圖 2-5 2008 年 1 月至 2012 年 7 月大陸居民消費價格指數與存款基準利率比較

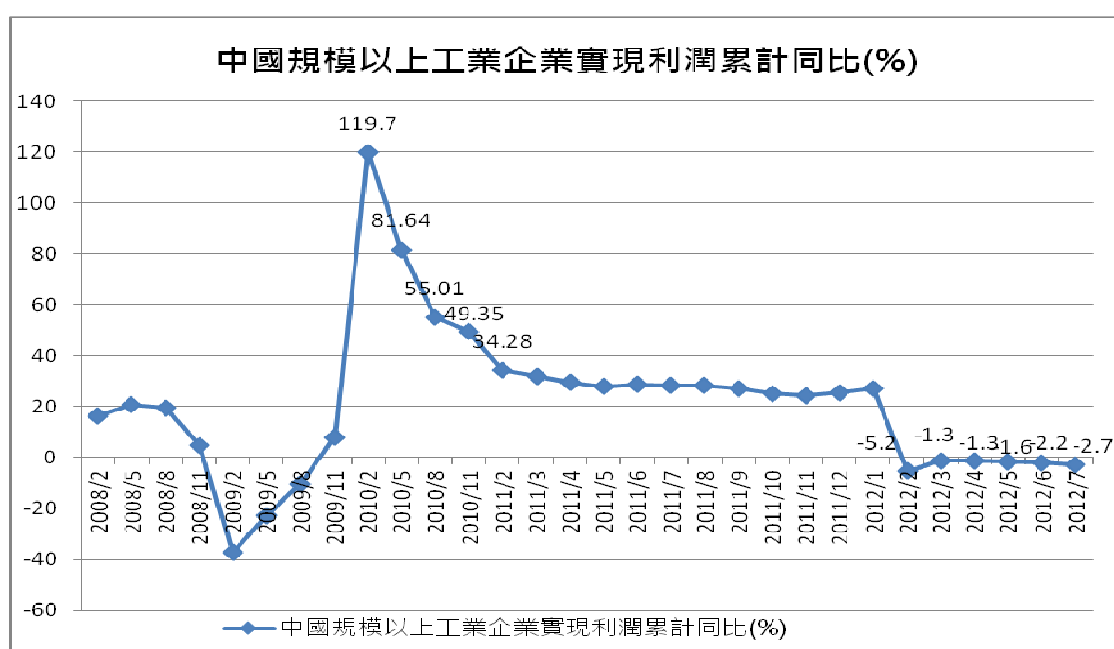
2. 投資管道受限

在資金供給方的資金從金融體系流出後，溫州熱錢展開投資旅程，從股市、商品到房地產，皆可窺其蹤，但在政府打擊通貨膨脹、房市泡沫與股票市場疲弱，加上其他金融投資管道缺乏的環境下，炒錢（民間借貸）成為資金的新出處。

3. 實體經濟獲利難

2008 年全球金融危機爆發以來，外部經濟環境惡化，中國大陸

政府積極調整經濟結構，加大「調結構、促發展」的力度。值此經濟結構調整轉型的陣痛期，又逢歐美等發達國家經歷債務危機，自身難保導致進口需求急劇下降，直接打擊出口產業；大陸國內通膨壓力亦導致企業成本大幅上升，複雜的宏觀經濟形勢使得企業毛利率不斷下降，企業投資、項目運作愈漸困難（參考圖 2-6）。因此，中國大陸實體經濟利潤持續下滑，自從 2010 年出現反彈後利潤同比增長一路下滑，2012 年後，更連續出現負增長，引發中國大陸「硬著陸」之憂慮。



資料來源：國家統計局

圖 2-6 中國規模以上工業企業實現利潤累計同比

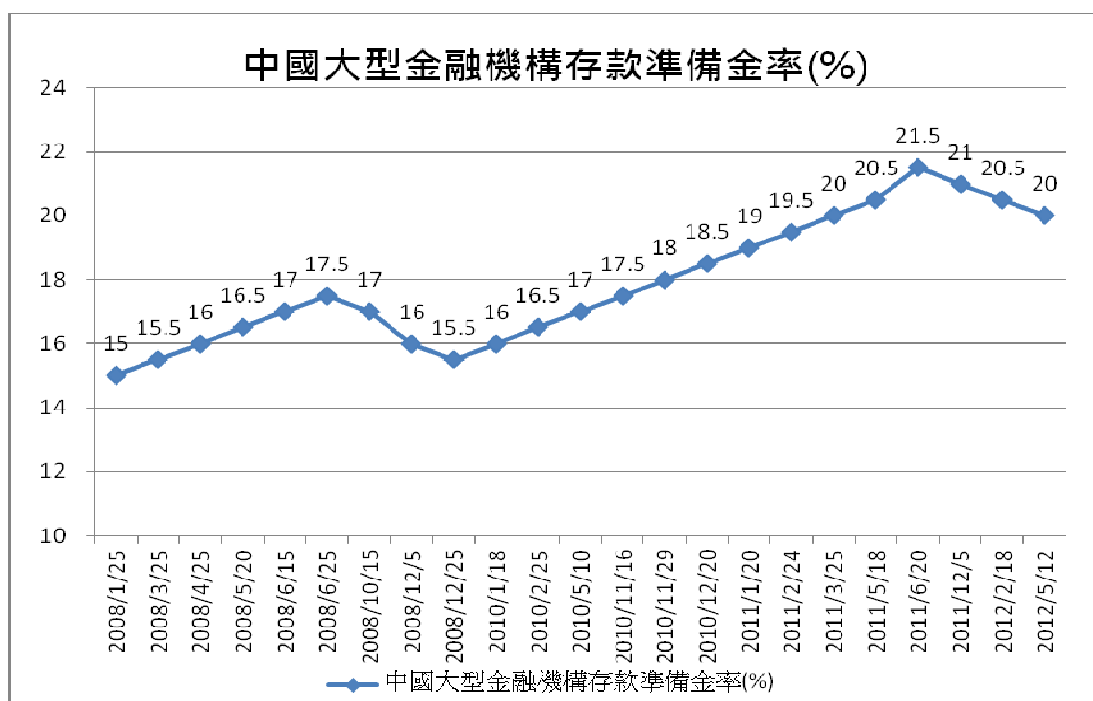
由於實體營運獲利難，吸引企業將過去盈利累積的資金從實體投資轉向金融操作，成為監管相對較少的影子銀行體系的重要資金來源，為金融穩定增添更多不確定性。

(二) 融資的問題

相對之下，以中小企業為首的資金需求方，卻因下述因素面臨融資難的挑戰：

1. 流動性緊縮

2008 年金融危機後，全球主要國家推出寬鬆貨幣政策以刺激經濟，但流動性氾濫使得商品價格不斷飆升，為抑制高漲的 CPI，中國大陸人民銀行從 2008 年 12 月開始，連續調升 12 次存款準備金，一路從 15.5% 調升至歷史新高的 21.5%，總計上調 6%（參見圖 2-7），若以 2010 年底的銀行業本外幣存款總額 72.8 兆元人民幣來估算，被凍結的資金高達 4.37 兆元人民幣。有鑒於此，加上銀行金融機構受限於存貸比等相關限令，紛紛出現借貸的現象，讓貸款原本就不易的中小企業取得銀行資金的機率大為下降，只能轉助其他貸款成本更高的非銀行金融機構。



資料來源：中國國家統計局

圖 2-7 中國大型金融機構存款準備金率

2. 中小企業融資難

受限於中小企業之特性包括財務資訊不透明、缺乏抵押物等特性。中國大陸銀行業者偏向貸款給授信成本較低的大型國有企業，而資金需求高的中小企業反而難以從銀行體系取得資金，只能轉向民間借貸等管道。此外，由於民營與個體經濟發展速度快，資金需求具有「急、頻、少、高」的特點，然而銀行體系等正規金融機構提供貸款服務的限制條件較多，中小企業往往因無法提供擔保或足額抵押物而難以獲得貸款；而民間金融組織恰好適應了這種需求特點，因而迅速發展。

二、溫州金融改革內容

本次溫州金融危機的引爆點雖為民間借貸資金的斷裂，但其根本原因在於缺乏合理成本的資金來源的中小企業與苦尋投資管道的民間游資之間無法有效的媒合。有鑒於此，2012年3月28日，中共國務院正式批准溫州為金融綜合改革試驗區，並通過《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》，提出12項改革任務如表2-10，期望能透過溫州金融綜合改革之試點，為中國大陸民間資本與中小企業的配套發展尋求一條適合的道路。

表 2-10 浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案整理

〈浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案〉	
方向	內容
(一) 規範發展民間融資。	制定規範民間融資的管理辦法，建立民間融資備案管理制度，建立健全民間融資監測體系。
(二) 加快發展新型金融組織。	鼓勵和支持民間資金參與地方金融機構改革，依法發起設立或參股村鎮銀行、貸款公司、農村資金互助社等新型金融組織。符合條件的小額貸款公司可改制為村鎮銀行。
(三) 發展專業資產管理機構。	引導民間資金依法設立創業投資企業、股權投資企業及相關投資管理機構。

《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》	
方向	內容
(四) 研究個人境外直接投資試點	研究開展個人境外直接投資試點，探索建立規範便捷的直接投資管道。
(五) 深化地方金融機構改革。	鼓勵國有銀行和股份制銀行在符合條件的前提下設立小企業信貸專營機構。支持金融租賃公司等非銀行金融機構開展業務。推進農村合作金融機構股份制改造。
(六) 探索建立多層次金融服務體系。	鼓勵溫州轄區內各銀行機構加大對小微企業的信貸支援。支持發展面向小微企業和「三農」的融資租賃企業。建立小微企業融資綜合服務中心。
(七) 培育發展地方資本市場。	依法合規開展非上市公司股份轉讓及技術、文化等產權交易。
(八) 積極發展各類債券產品。	推動更多企業尤其是小微企業通過債券市場融資。建立健全小微企業再擔保體系。
(九) 拓寬保險服務領域	創新發展服務於專業市場和產業集群的保險產品，鼓勵和支援商業保險參與社會保障體系建設。
(十) 加強社會信用體系建設。	推進政務誠信、商務誠信、社會誠信和司法公信建設，推動小微企業和農村信用體系建設。加強信用市場監管。
(十一) 完善地方金融管理體制。	防止出現監管真空，防範系統性風險和區域性風險。建立金融業綜合統計制度，加強監測預警。
(十二) 建立金融綜合改革風險防範機制。	清晰界定地方金融管理的職責邊界，強化和落實地方政府處置金融風險和維護地方金融穩定的責任。

資料來源：中華人民共和國中央人民政府網站

2012年4月5日，溫州市由官方與專家學者共同提出《溫州市金融綜合改革試驗區實施方案（徵求意見稿）》（下稱徵求意見稿）。根據上述徵求意見稿，到2015年，金融業將發展成為溫州國民經濟的重要支柱產業，具體分為三個階段：2012年為試點起步階段；2013年至2014年為全面推進階段，初步形成完善的地方金融體制；2015年及以後為深化完善階段。

2012年4月26日，溫州市委書記陳德榮在此間召開的浙江省金融工作會議上表示，溫州金融綜合改革試驗區要確保在四個重點領域

取得突破，包括：

(一) 完善地方金融組織體系

溫州將「金改」主要目標確定為：2012 年新增小額貸款公司 30 家，2013 年總數達到 100 家，實現都市功能區和中心鎮全覆蓋；2012 年銀行金融機構市級分行基本設立小企業專營機構，完成農村合作金融機構股份制改造工作；2013 年村鎮銀行等新型農村金融機構及分支機構，實現縣（市、區）全覆蓋。

(二) 健全民間資本市場體系

推進溫州產權（資產）交易市場試點建設，推進企業股權、技術產權、文化產權等產權交易。建立股權投資發展體系，設立政府引導基金，組建若干隻產業投資基金。開展中小企業私募債試點，引導企業通過債券市場進行融資。

(三) 創新金融服務體系

研究制定民間融資管理辦法，建立民間融資備案管理制度，抓好民間資本管理公司試點，促進民間金融規範化、陽光化。創新發展各類面向中小企業和「三農」的金融產品與服務，積極發展科技貸款、小額擔保貸款，開展小額貸款保證保險和信用保險，引導發展金融公司，建立小微企業融資綜合服務中心和再擔保體系。

(四) 構建地方金融監管體系

建立溫州市地方金融管理局，制定對資本類運作機構進行監管的系列配套方案，形成有效的監管機制。組建涉嫌金融犯罪偵查支隊，探索建立金融仲裁院和金融法庭。全面加強信用建設，構建全社會的徵信體系。

為進一步引導規範溫州市民間借貸市場，大力營造規範有序的融資環境，積極拓展投資管道，引導民間資金合法有序的進入到實體經濟、小微企業創業之中，遏制社會資金體制外無序迴圈，減少非法融資現象，防範和化解民間金融風險，探索一條民間資本有序，健康流動之路¹¹，4月26日溫州民間借貸登記服務中心正式掛牌營運，截至2012年9月9日，登記中心借出登記1,244筆，金額9.47億元人民幣；成交382筆，金額1.43億元人民幣，其中按規定不用登記的小額信用借貸有150筆，有成交登記備案的232筆，金額為1.3億元人民幣，平均月利率1.4%。此外，登記中心的功能不僅提供規範性與安全性的借款，在紓緩貸款利率上也見其效。根據人民銀行溫州市中心支行監測資料顯示，2012年二季度，民間借貸綜合利率為21.21%，同比下降3.27個百分點；小額貸款公司借貸年利率為21.01%，同比上升1.23個百分點。而今（2012）年二季度，登記中心的借貸年利率為19.78%，均比前兩個利率水準低。

2012年11月23日，溫州市政府公佈《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區實施方案》（簡稱“溫州金改實施細則”）如表2-11，規劃以打造“中小企業金融服務中心”和“民間財富管理中心”為重點，通過加強體制機制創新，推進金融綜合改革，著力破解溫州市經濟金融發展中存在的中小企業多但融資難、民間資金多但投資難的“兩多兩難”問題。實施細則共計十二條，重點方向可分為三項，包括第一、創新金融服務，擴展產權交易與抵押權的範圍，第二、擴大金融服務，包含民間金融機構的設立與新金融商品的試點發展，第三、開展個人境外直接投資試點。

儘管溫州金改實施細則在陽光化民間借貸（溫州指數等）、增加民間資本投資管道（個人境外直接投資、民間資本參與金融機構與保

¹¹ 引自溫州民間借貸登記服務網

險等)以及擴大中小企業融資渠道(產權交易市場、中小企業私募債等)上有突破性的進展,但在眾所期盼的利率市場化以及民間資本設立村鎮銀行的具體保障、民間借貸的基礎法制與信用體系等項目上,並無進一步的發展,因此引發對溫州金改成效的質疑。

表 2-11 浙江省溫州市金融綜合改革試驗區實施方案整理

《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》(銀發〔2012〕188號)	
方向	摘要
(一)規範發展民間融資。	研究起草溫州市民間融資管理條例,建立民間融資法律保障。探索建立民間融資備案管理制度。開展民間借貸服務中心試點,引導民間融資陽光化、規範化。建立健全民間融資監測體系,形成民間融資綜合利率指數(也稱“溫州指數”),做好民間融資動態跟蹤和風險預警。在民間金融領域拓展電子商務應用。
(二)加快發展新型金融組織。	支持民間資金參與地方金融機構改革,鼓勵民間資金根據有關規定發起設立或參股村鎮銀行、貸款公司、農村資金互助社等新型金融組織。制定村鎮銀行發展三年行動計畫。支持民營融資性擔保公司發展。推進貸款公司和農村資金互助社試點、深化小額貸款公司試點、試點部分符合條件的小額貸款公司按規定改制為村鎮銀行。探索小額貸款公司發行中小企業私募債。鼓勵發展商業保理 ¹² 機構。建立完善農信擔保服務體系
(三)大力發展專業資產管理機構。	推動專業化民間小額資金管理機構發展,積極開展民間資本管理公司試點,2013年末實現縣(市、區)全覆蓋。制定優惠政策,吸引國內外資產管理機構落戶溫州。擴大民間資金投資領域。
(四)開展個人境外直接投資試點。	在國務院統一部署領導下,探索以人民幣開展個人境外直接投資。建立政府主導、市場運作的個人境外直接投資服務體系和規範便捷、有序可控的個人境外直接投資監管體系,制訂溫州市個人境外直接投資管理辦法及實施細則,健全境外糾紛與突發事件處置應急機制,加強資訊與諮詢服務,落實各項便利舉措,推動個人境外直接投資穩步發展。

¹² Factoring, 台灣稱為應收帳款質押融資與應收帳款承購。

<p>(五)深化地方金融機構改革發展。</p>	<p>推動設立各類小企業信貸專營機構。 推動溫州銀行引進戰略投資者、增資擴股、上市融資。 爭取在溫州設立財務公司、金融租賃公司、信託公司、消費金融公司等非銀行金融機構。 支持民營資本進入證券、投資諮詢等領域。</p>
<p>(六)創新發展金融產品與服務。</p>	<p>探索建立地方金融組織風險準備金。 探索建立適合小微企業和“三農”需求特點的多層次金融服務體系。 積極爭取信貸資產證券化試點。 組建小微企業融資綜合服務中心。</p>
<p>(七)培育發展地方資本市場。</p>	<p>進一步規範產權交易市場。積極開展產權交易市場試點。 探索開展中小企業私募債轉讓試點 積極推動企業多管道上市。</p>
<p>(八)積極發展各類債券產品。</p>	<p>積極發展各種類型和各種信用等級的債券產品。 以地方政府債務率作為控制指標，探索符合條件的地方融資平臺發行私募債券。 積極爭取高收益票據等創新產品在溫州先行先試。 建立健全小微企業再擔保體系和再擔保機構的風險控制機制，提供增信服務。</p>
<p>(九)拓寬保險服務領域。</p>	<p>大力培育保險市場，支持符合條件的民營資本發起設立區域性、專業性保險公司，或參股保險機構，建立健全市場准入退出機制。 探索保險資金服務實體經濟的新模式、新路徑。 探索發展信用違約保險。</p>
<p>(十)加強社會信用體系建設。</p>	<p>制訂加強社會信用體系建設的意見，積極推動金融、行政、社會、市場、會計等領域信用數據的徵集、交換和應用。 完善信用服務市場，規範發展信用評級機構。 加強信用市場監管，改善地方信用環境，將信用環境納入地方政府政績考核範圍。</p>
<p>(十一)強化地方金融管理機制。</p>	<p>加強金融監管和管理部門的溝通協作，增強監管合力。 加強對創新類地方金融組織的管理，推進地方金融管理制度創新，明晰管理邊界，明確管理責任。</p>
<p>(十二)建立金融綜合改革風險防範機制。</p>	<p>進一步加強和改進金融犯罪偵查工作，建立民間金融大案要案督辦制度。 加強民間借貸風險提示，防止民間借貸轉變為高利貸、非法集資等違法行為。</p>

一直以來，溫州以其地理與人文特性，民間企業與資本活躍，屢屢成為中國大陸基層金融改革的試驗區，如表 2-12 所示，1980 年溫州金鄉信用社在全國率先實行浮動利率、1984 年溫州開辦第一家錢莊、1986 年開辦第一家個人辦信用社，2002 年又成為存貸款利率浮動試點地區，一次次的金融革新措施彰顯溫州在民間金融領域的重要性，然而改革政策缺乏配套與延續性，讓歷次試點方案沒能發揮功效，2011 年仍由民間資本引爆溫州地區性金融危機。今（2012）年，溫州又再次被賦予金融改革急先鋒的重責大任，但溫州當局能有多少自主權，相關配套措施是否完善，是否得以施行等，將成為左右此次改革成功的關鍵。

表 2-12 溫州金融改革歷程表

時間	項目	內容
1980 年 10 月	金鄉信用社在全國率先實行浮動利率	1980 年 10 月 1 日，金鄉信用社宣布，從即日起，存貸款開始實施新的利率，具體規定為：存息：存期一年，月息從四厘二上浮至一分；貸息：月息從七厘六上浮至一分五。提升當地居民存款意願。
1984 年 9 月	溫州開辦第一家錢莊	溫州人方培林開辦了方興錢莊，推動中國利率市場化進程。此舉被央行定性為中國金融改革新創舉。當時，央行率領工、農、中、建四大銀行前來溫州調研，認為溫州金融改革方向正確，並把溫州列為全國第一個試點城市。
1986 年	溫州開辦第一個個人辦信用社	溫州成立第一個個人辦信用社——鹿城城市信用社。
1988 年	經浙江省政府批准，溫州成立了 16 家農村金融服務社	--
1987 年	央行批准率先在溫州實	1986 年 8 月，全國金融體制改革試點城市座談會在北京召開，會議決定把溫州列為金融體制

時間	項目	內容
	行利率改革	改革 12 個試點城市之一。
2002 年 3 月	溫州成為存貸款利率浮動試點地區	2002 年 3 月，中國人民銀行就全國 8 個縣市的 8 家信用社推出了存貸款利率浮動試點專案。溫州蒼南、里安兩縣即為其中兩個試點單位，規定存款利率最高可上浮 30%，貸款利率最高可上浮 70%。
2002 年 8 月	前央行行長戴相龍提出溫州金融體制改革設想	2002 年 8 月，時任央行行長戴相龍提出溫州金融體制改革的設想。同年 12 月，浙江省政府和中國人民銀行上海分行聯合在溫州召開“深化溫州金融體制改革工作會議”，宣布溫州作為全國唯一的金融改革綜合試驗區，正式啟動新一輪金融體制改革。 改革內容包括建立小額信貸行銷制度；建立健全商業銀行法人治理機制；重組和改造農村信用社；繼續推進存貸款利率改革；成立溫州中小企業投資（擔保）公司；加大金融創新力度，推動商業銀行產品、服務創新等。
2004 年	溫州利率市場化改革宣告停止	2004 年，國家宏觀調控措施出台，銀根縮緊。由於貸款許可權上收、貸款“門檻”提高、貸款利率升高、銀行資金成本拉高等一系列因素，加上其他金融機構對存款流向農信社的強烈反對，以及農信社自身資金成本升高的壓力，溫州利率市場化改革試驗宣告終止。
2010 年 6 月	溫州市股權營運中心成立	2010 年 6 月 4 日溫州市股權營運中心宣告成立，為投資未上市公司股份或參與非國有產權轉讓交易提供交易平台，也溫州民間資本又多了一項投資管道。
2011 年 8 月	溫州爆發企業債務危機	2011 年 4 月開始溫州企業倒閉的傳聞不斷，同年 8-9 月由於民間企業高利貸資金鏈斷裂，造成大規模企業倒閉、經營者出逃，2011 年 9 月溫州規模最大眼鏡公司—信泰集團負責人胡福林出走美國，引發全國媒體關注，債權人紛紛至信泰集團要求還款，銀行也向互保企業和關聯企業下發通知追還貸款，自此由錢荒導致的溫州金融困局浮出水面。
2011 年 10 月	溫州金融改革綜合試驗	由溫州市政府起草的《溫州金融改革綜合試驗區總體方案》遞交浙江省政府，經研究完善後，

時間	項目	內容
	區總體方案上報	上報國家相關部門。
2011年10月	溫家寶總理赴溫州考察，溫州50億民間資本服務基金啟動	總規模為50億元人民幣的溫州市民間資本服務基金10月31日啟動。該基金將作為溫州市區企業應急轉貸專項資金的有益補充，緩解當前企業、個人轉貸資金困難。
2011年11月	溫州成立地方金融監管服務中心	11月8日，浙江溫州開始全面實施“1+8”地方金融改革創新政策，成立地方金融監管服務中心，欲從體制、機制上解決溫州中小企業資金和債務危機問題。
2012年3月	國務院批准設立溫州金融改革試驗區	國務院總理溫家寶主持召開國務院常務會議，會議批准實施《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》，決定設立浙江省溫州市金融綜合改革試驗區，並確定了溫州市金融綜合改革的十二項主要任務。
2012年4月	溫州全國選聘108名金融人才最高年薪百萬	溫州市委組織部4月14日發布消息，決定面向全國競爭性選聘108名金融人才。其中最高年薪100萬，崗位是溫州銀行招聘的2名副行長。
2012年4月	溫州民間借貸中心掛牌，金改試驗區建設全面啟動	26日，溫州民間借貸登記服務中心正式掛牌，該中心以公司化形式運營，註冊資金600萬元人民幣，由14家法人、8個自然人投資設立。同日，浙江省金融工作會議宣布，正式全面啟動溫州市金融綜合改革試驗區建設工作。
2012年5月	溫州中院推出十大創新項目保障金融改革	溫州中院推出十大管理創新專案助力金改，金融創新司法保障機制成為其中最醒目的創新專案。該院同時表示將在年內制定《關於為我市國家級金融綜合改革試驗區建設提供司法保障的若干意見》。
2012年5月	溫州金改司法30條出爐	5月21日，溫州市中級人民法院對外發布《關於為溫州市金融綜合改革試驗區建設提供司法保障的若干意見》，30條司法意見為溫州金改保駕護航。
2012年7月	溫州金改再出招，中小企	7月28日成立的溫州中小企業融資服務中心由政府主導，溫州百家易貸電子商務有限公司為

時間	項目	內容
	業融資服務中心掛牌	企業主體，按市場化模式運作。它的融資功能區別于傳統的不動產抵押貸款，為中小企業提供動產質押融資服務，主要涉及貨權質押、應收賬款質押、核心企業與上下游供應商“捆綁授信”融資等。
2012年08月	溫州搭建金融改革廣場開業	8月7日，由溫州市國投集團承建和運營的溫州金融改革廣場正式開業。廣場內設有“小微企業融資綜合服務中心”、“民間資本管理中心”等功能板塊，將通過引入投融資金金融機構和關聯服務機構，實現融資需求“一站式服務”。

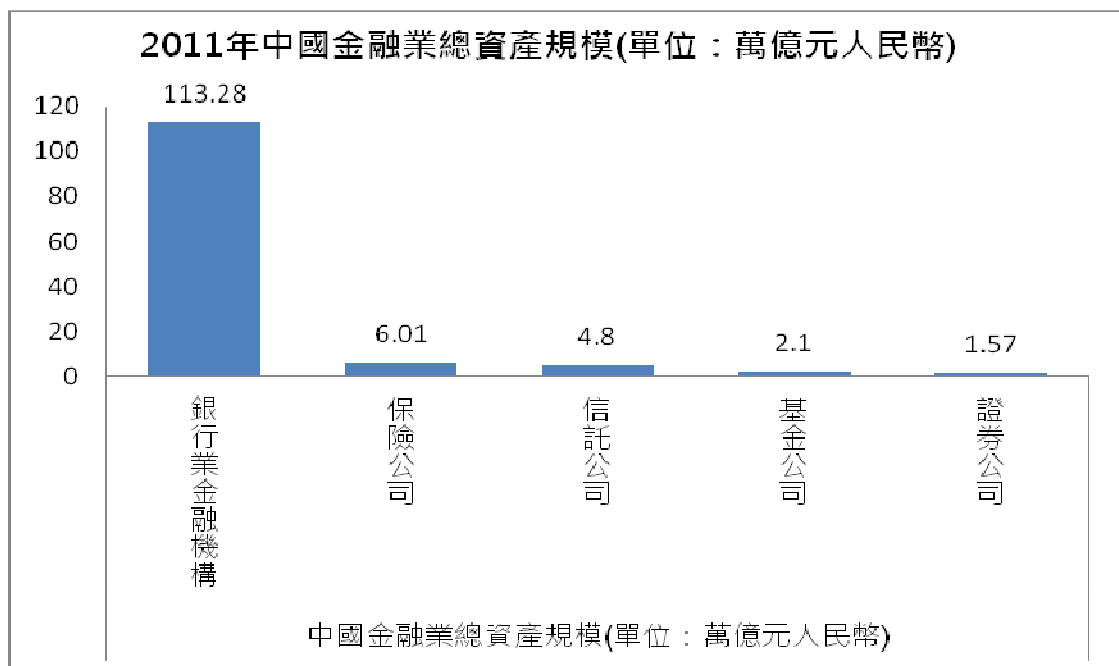
參考來源：新浪網 <http://finance.sina.com.cn/focus/wenzhoujr/>，訊騰財經網 <http://finance.qq.com/zt2012/wenzhou/index.htm>，本研究綜合整理

第三節 中國大陸金融產業的現況及其潛在危機與挑戰

一、中國大陸金融產業現況

走過三十多年金融改革歷程，中國大陸金融體系在風雨中逐步成長，然而在避開2008年金融危機與2010年歐洲主權債務危機後，2011年中國大陸卻隱然敲響金融危機的警鐘。儘管目前中國大陸的金融體系持續完善，金融總量不斷擴增，金融商品與融資工具陸續增加，證券、保險與等市場對實體經濟的支持力度穩步上升，然而與發達國家相較，中國大陸目前仍然是高度金融管制國家，為監控金融體系的有序發展，金融資源仍集中在銀行金融機構中。

如圖2-8所示，2011年中國大陸主要金融業資產規模中，銀行業金融機構總資產達113.28兆元人民幣，是保險公司的18.9倍、信託公司的23.6倍與發達國家相比，仍有相當大的差距。



資料來源：中國銀監會、證監會、保監會

圖 2-8 2011 年中國金融業總資產規模

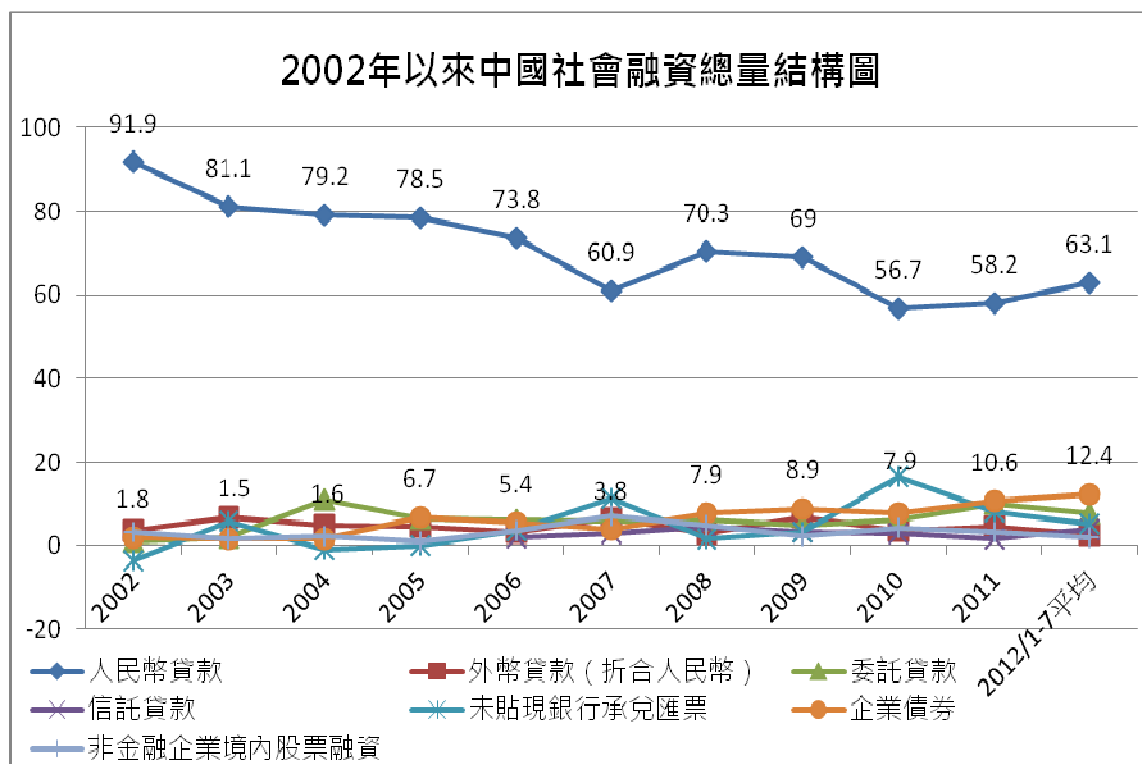
為加強監控一定時期內實體經濟從金融體系獲得的資金總額，近年來人民銀行密切監控境內社會融資規模，包括人民幣貸款、外幣貸款、委託貸款、信託貸款、未貼現的銀行承兌匯票、企業債券、非金融企業境內股票融資等項目，從表 2-13 可知，2002 年後大陸社會融資規模持續上升，對實體經濟發展提供有力支持。

表 2-13 2002 年以來社會融資規模年度資料及結構

單位：億元人民幣，%

時間	社會融資規模	年增率 (%)	人民幣貸款	外幣貸款 (折合人民幣)	委託貸款	信託貸款	未貼現的銀行承兌匯票	企業債券	非金融企業境內股票融資
2002 年	20,112		18,475	731	175	—	-695	367	628
2003 年	34,113	69.62%	27,652	2,285	601	—	2,010	499	559
2004 年	28,629	-16.08%	22,673	1,381	3,118	—	-290	467	673
2005 年	30,008	4.82%	23,544	1,415	1,961	—	24	2,010	339
2006 年	42,696	42.28%	31,523	1,459	2,695	825	1,500	2,310	1,536
2007 年	59,663	39.74%	36,323	3,864	3,371	1,702	6,701	2,284	4,333
2008 年	69,802	16.99%	49,041	1,947	4,262	3,144	1,064	5,523	3,324
2009 年	139,104	99.28%	95,942	9,265	6,780	4,364	4,606	12,367	3,350
2010 年	140,191	0.78%	79,451	4,855	8,748	3,865	23,346	11,063	5,786
2011 年	128,286	-8.49%	74,715	5,712	12,962	2,034	10,271	13,658	4,377

資料來源：中國人民銀行



資料來源：中國人民銀行

圖 2-9 2002 年以來中國社會融資總量結構圖

然而社會融資渠道明顯向間接融資傾斜。如圖 2-9 所示，2002 年，中國社會融資總量中，銀行貸款占比曾高達 91.9%，其後由 2002 年至今，下降至 63.1%，此外，企業債券的占比也從 2002 年的 1.8% 提升到 12.4%，顯示間接融資的比重逐步下降。因此逐步提高直接融資在社會融資總量中的比重，方能優化社會融資結構、提高資源配置效率，如此才能達到有效防範和控制中國大陸目前的金融風險，並滿足維護金融穩定和金融安全之要求。

儘管非銀行體系融資總量持續提升，直接融資比重偏低仍是中國大陸金融運行中一個主要的結構性矛盾，直接融資的工具結構、地區結構、市場結構等發展不平衡的問題，仍然十分突出。特別是在大陸國內外經濟成長趨緩、銀行競爭全球化、經營業務綜合化、人民幣匯率國際化與利率自由化等環境下，扮演間接融資主體的銀行業金融機構面臨獲利下滑、不良貸款率上升、競爭加劇等挑戰，在資金逐利的特性下，資本由正規金融機構向影子銀行體系流動，加劇銀行業的流動性與期限轉換風險等。對此，銀監會¹³針對 2012 年銀行業面臨之挑戰與監管重點提出警示，包括：第一、嚴防平台貸款風險。第二、防範房地產貸款風險。第三、關注外需減弱等可能引發的風險暴露問題，制定完善應對處置預案。第四、引導銀行業金融機構提高流動性管理水準；防範化解表外業務風險以及銀信合作業務風險，規範理財業務發展；推動銀行業築好與非法集資、高利貸、金融傳銷等領域的防火牆。第五、嚴厲打擊非法集資等違法犯罪行為，開展融資性擔保機構專項現場檢查工作。

其中平台貸款風險，亦即所謂「地方融資平台債務問題」，其源起為 1994 年大陸實施稅制改革，調整中央及地方政府稅收統籌分配款，中央政府取得較多財源，地方政府則無足夠財源支應建設需求，

¹³ 引自中國銀行業監督管理委員會 2011 年報。

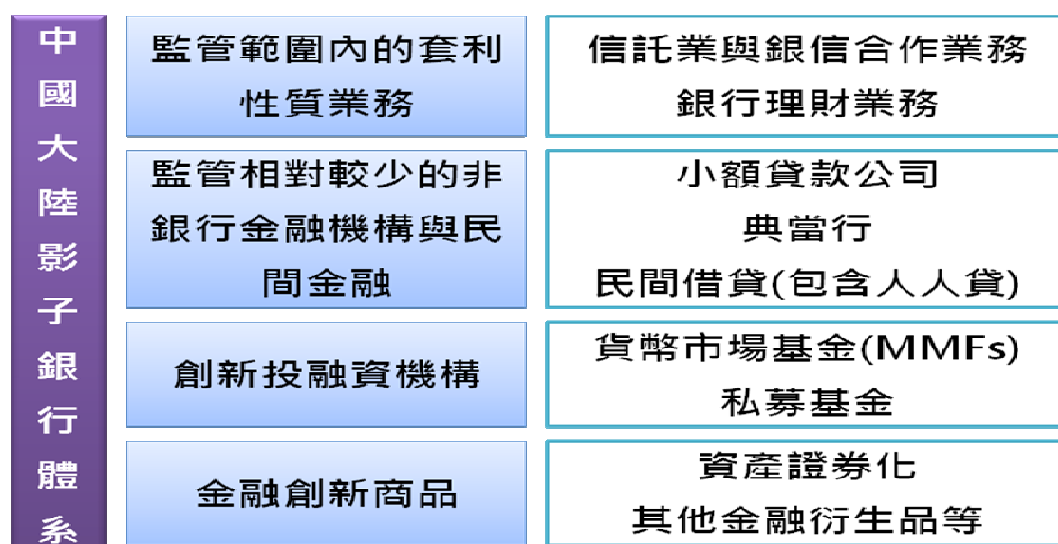
且又受限於預算法規定，無法發行公債及直接向銀行融資，以致成立基礎建設、土地開發等各種類型之企業，即所謂之融資平台，當為其籌資管道。由於融資平台負債未計入地方政府債務中，因此地方政府多藉由此管道籌資，惟亦造成往後融資平台債務因大陸公共投資規模擴大而迅速累積。依資料顯示，2012年1月至11月以來，中國大陸地方融資平台發債規模已達5792.8億元人民幣，已超出去年全年4257.4億元人民幣發債規模的36%。換言之，地方政府融資平台出現的契機，實與中國大陸政府城市基礎建設具有密不可分的關連性。首先，城市基礎建設具有投資數量大、回收週期長及投資收益低三大特性，使得地方政府僅能自籌財源從事基礎建設，無法吸引企業資助，造成地方政府的事權與財權不對等而陷入財源缺乏。再者，依據《中華人民共和國預算法》第28條規定，地方政府無法發行政府債券的方式吸引外部融資，僅能透過設立地方政府融資平台解決財政問題，藉以滿足地方基礎建設的需求。綜前所述，地方政府融資平台屬於法制架構另闢籌資途徑的突破，其運行與金融監理均成為金融法制的化外之境，加上透過商業銀行融資的過程，亦即由銀信合作等金融商品的包裝，因而形成銀子銀行體系的一環，進而影響到金融環境的健全性。¹⁴

二、中國大陸影子銀行體系現況

2008年美國次貸危機後，影子銀行體系成為全球金融監管關注之焦點。2011年，金融穩定理事會從廣義和狹義兩個層面定義「影子銀行」。廣義的「影子銀行」是指在傳統銀行體系之外涉及信用仲介的活動和機構。狹義的「影子銀行」是指可能引起系統性風險和監

14 有關地方融資平台所衍伸出的銀行信用風險問題，本研究報告著重於其以金融商品樣貌進入影子銀行體系後之討論，而關於地方融資平台制度的改革因涉及中國大陸稅收劃分、地方融資等財政政策層面之議題，非本研究報告關注之重點，故在此略予討論。

管套利的非銀行信用仲介機構。其中，「影子銀行」導致系統性風險的因素主要包括期限轉換、流動性轉換、不完全的信用轉移和高槓桿等四個方面；監管套利是指由於對銀行和「影子銀行」監管尺度不一致，導致「影子銀行」業務大量開展和金融體系風險積累¹⁵。儘管在金融管制嚴格與金融創新有限的環境下，中國大陸影子銀行體系尚未完整，但在金融壓抑與資本套利驅使下，近年來已急速增長。本研究整理廣義的中國影子銀行體系，包括第一、將銀行表內業務向表外移動的監管範圍內的套利性質業務，包括信託業與銀信合作業務、銀行理財業務；第二、傳統銀行金融機構融資渠道外、監管相對較少的非銀行金融機構與民間金融，例如小額貸款公司、典當行與合法的民間借貸等；第三、具創新性質的投融资機構，如貨幣市場資金（Market Money Funds, MMFs）與私募基金以及第四、提升資本槓桿的金融創新工具，包括資產證券化與其他衍生品等。



資料來源：本研究整理

圖 2-10 中國大陸影子銀行體系

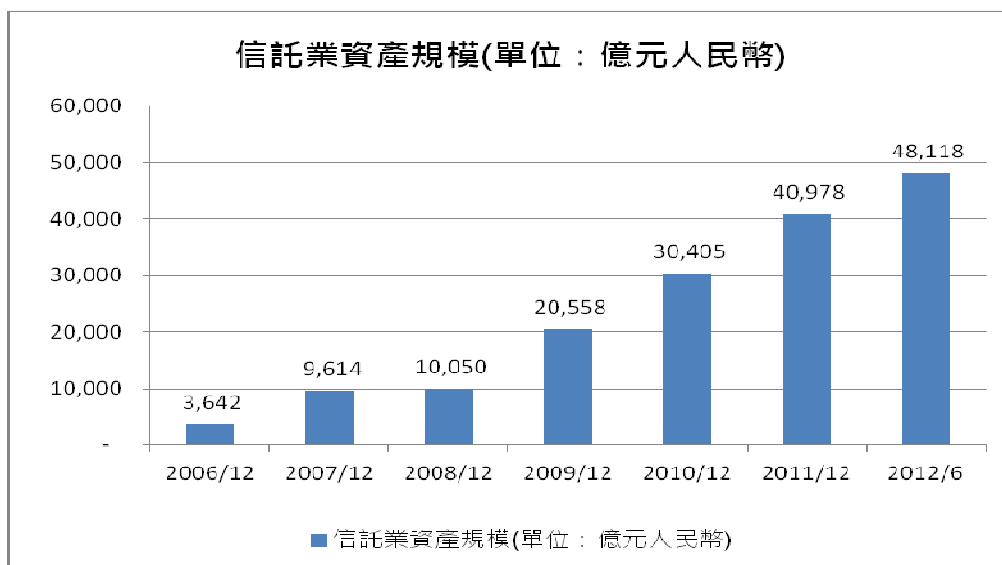
¹⁵ 引自中國銀行業監督管理委員會 2011 年報。

(一) 信託業與銀信合作業務

信託(Trust)是指受人之托，代人管理財物。委託人基於對受託人的信任，將其財產權委託給受託人，由受託人按照委託人的意願以自己的名義，為受益人的利益或其它特定目的進行管理或處分的行為。中國大陸自 1979 年建立第一家信託公司至今，經過多次行業整頓，監管制度不斷完善，加上中國高淨值人群對財富管理的需求持續提升，如表 2-14，中國信託產業資產規模不斷增長，從 2006 年至今(如圖 2-11)，短短數年以膨脹 12 倍多，如圖 2-9，截至 2012 年第二季行業資產規模已達 5.54 兆元人民幣，成為銀行與保險之外，最大的金融行業。

表 2-14 信託業發展歷程

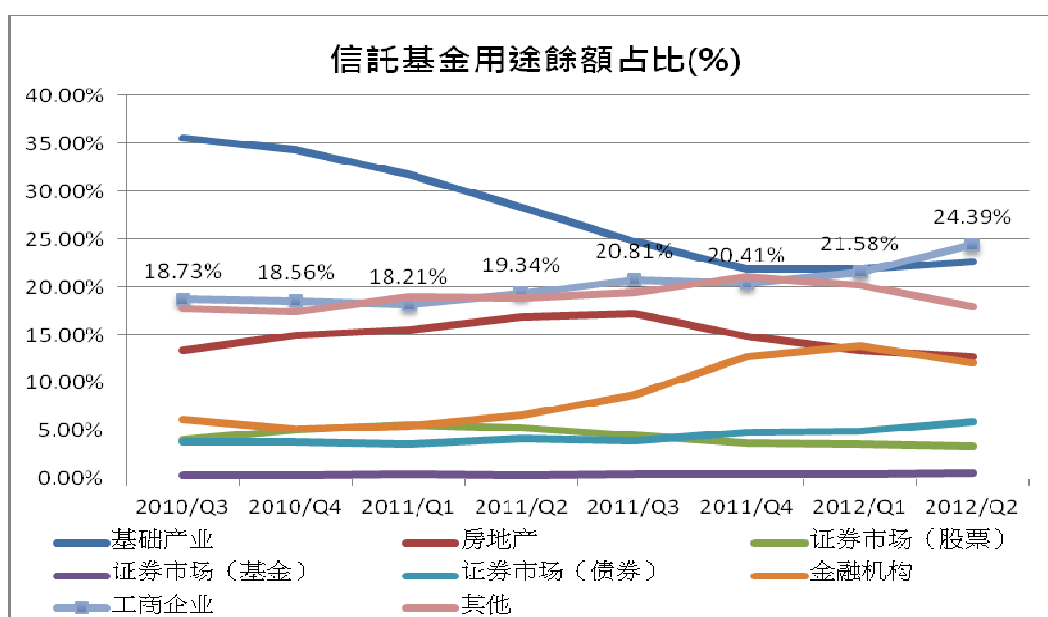
區間	發展狀況
1979~1981 年	信託業進入中國，1979 年第一家信託公司—中國國際信託投資公司在北京成立，1982 年底，全國各類信託機構發展至 620 家。但由於中國信託公司初期僅是名為“信託”，實則進行以銀行業務為主的混合金融業務，因此在後續衍生諸多問題。
1982~2002 年	中國信託行業進入整頓期，信託業實質上進行信貸業務的發展模式導致資金與資產投資規模膨脹，因此中央祭出一連串的整頓措施，包括：1982 年行業整頓；1985 年業務整頓；1988 年切斷與銀行同業拆款渠道，並重新核發金融業務許可證；1993 年依據分業經營與管理將信託業的資金鏈與銀行、證券業切開，2001~2002 年，經整頓、清理與重組後，獲准重新登記的信託機構有 59 家。
2003 年至今	信託行業進入監管完善時期，各類信託創新產品不斷推出，但在 2004-2005 年部分信託公司出現資金鏈斷裂等問題，銀監會陸續寄出相關監管法規，並在 2007 年出台《信託公司管理辦法》與《信託公司資金信託計畫管理辦法》，信託業更進一步專業化，2012/Q2 信託業資產規模已達 5.54 兆元人民幣。



資料來源：中國信託業協會

圖 2-11 中國大陸信託業資產規模

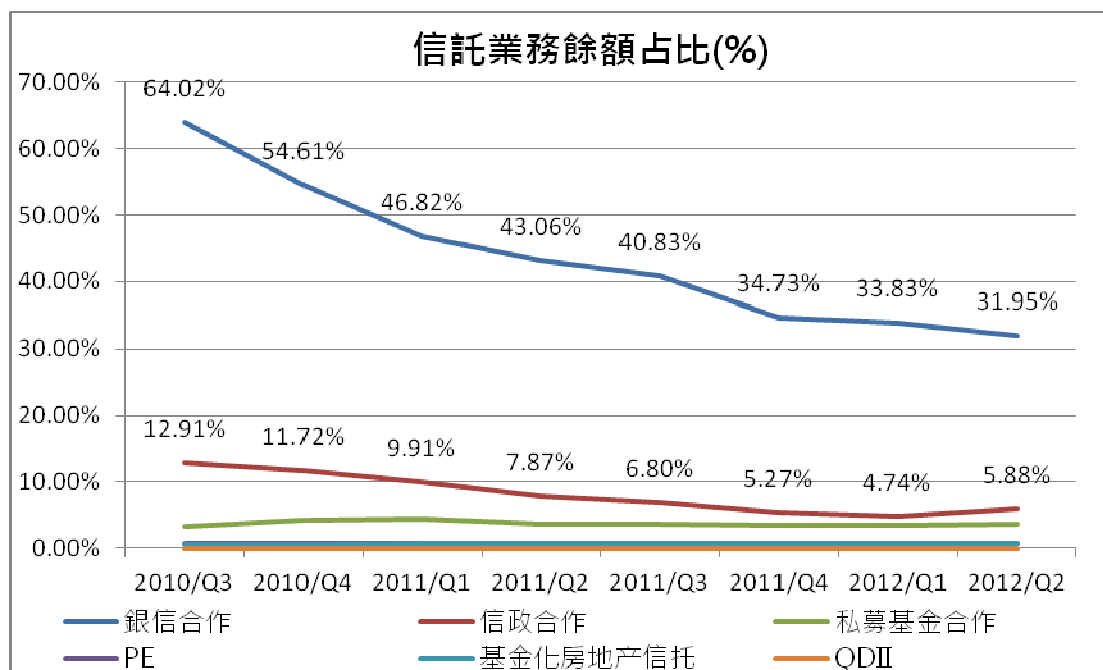
此外，中國大陸信託業務結構逐漸調整，如圖 2-12，向基礎建設與房地產投資金額持續下降，反之為生產、服務和貿易等類型企業提供併購資金、流動資金以及專案資金等的工商企業信託計畫比重逐步上升，成為金融資源向實體經濟注資的管道之一。



資料來源：中國銀行業信託協會

圖 2-12 信託基金用途餘額占比

除了資金用途外，在特殊業務項目上也出現結構性的調整。備受關注的銀信合作業務占比持續下降，至 2012 年第二季比重僅不到 32%，如圖 2-13。



資料來源：中國信託業協會

圖 2-13 信託業務餘額占比

由於銀信合作是銀行透過信託理財商品為企業提供貸款，將受監控的表內業務移至表外，形成監管套利。銀監會為避免銀信合作風險失控，從 2008 年開始針對此項業務進行規範，2008 年 12 月 4 日，銀監會頒發了《銀行和信託公司業務合作指引》，明確規定銀行不能為銀信合作理財產品及其項下財產運用物件提供擔保，不能以任何形式回購信託公司投資的信貸資產和票據資產。2010 年 8 月又出台《關於規範銀信理財合作業務有關事項的通知》，對該項業務形成重創。此項要求銀行需將銀信合作業務轉入表內，每季度不低於 25%，並且要求信託公司按照 10.5%的比例計算風險資本，使得銀信理財合作業

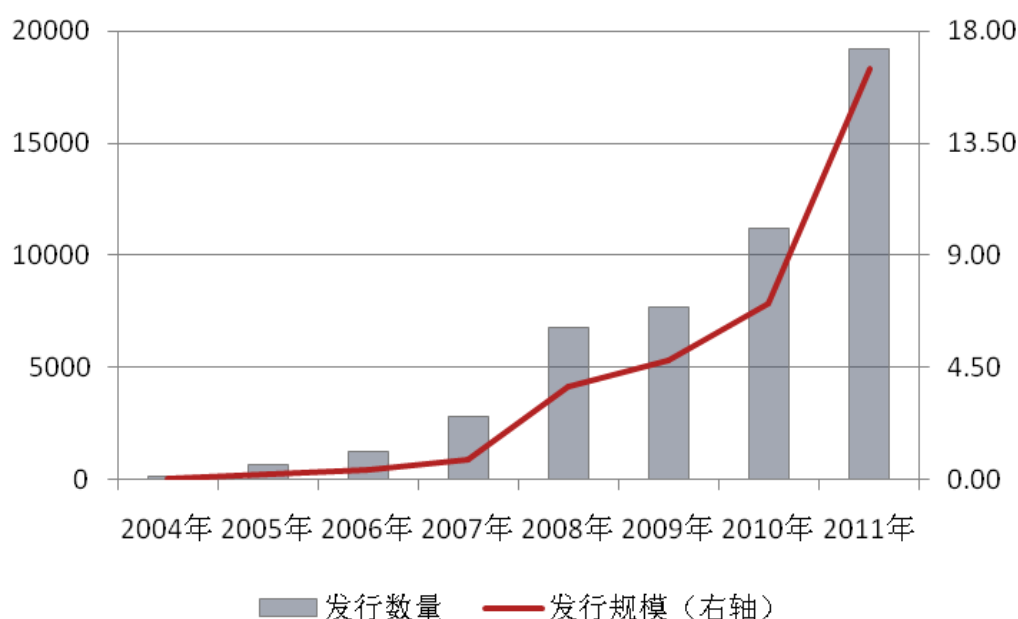
務的資金成本上升，同時也降低了信託公司開展此類業務的動力。其後，2011年5月13日銀監會根據銀監發【2010】72號文和銀監發【2011】7號文的要求，出台了《關於規範銀信理財合作業務轉表範圍及方式的通知》，進一步督促各商業銀行按照時間表做好銀信理財合作業務資產轉表工作。2011年6月16日，銀監會非銀部又發布《關於做好信託公司淨資本監管、銀信合作業務轉表及信託產品行銷等有關事項的通知》，督促信託公司和商業銀行對《中國銀監會關於印發信託公司淨資本計算標準有關事項的通知》及銀監發【2010】72號文有關監管措施進行實施，防止部分機構故意拖延而無法在最後期限達到監管指標，進而導致銀監會不得不採取強制措施暫停相關機構業務。

該通知發布僅1個多月後，同年7月15日銀監會辦公廳又根據《中國銀監會關於進一步規範銀信理財合作業務的通知》（銀監發【2011】7號文）和《2011年重大監管工作督辦方案》，發出了《關於進一步落實各銀行法人機構銀信理財合作業務轉表計畫有關情況的通知》，要求各商業銀行在2011年底前將銀信理財合作業務表外資產全部轉入表內，督促各銀行監管部和各銀監局彙總2011年第二季度轉表計畫落實情況，要求各銀行法人機構對截至2011年底未到期銀信理財合作應轉表專案的轉表情況逐一進行確認。為防止監管套利，確保2011年內將銀信合作表外資產全部轉入表內，該便函還要求各銀行監管部和非銀行部門在做好上述工作的同時，對商業銀行和信託公司一併開展轉表情況督察工作。由於監管層從商業銀行和信託公司兩方雙管齊下，積極推進銀信理財合作業務監管措施，促使商業銀行轉表計畫嚴格落實，迫使部分信託公司提前主動停止銀信理財合作業務。

（二） 銀行理財業務

由於直接融資發展與國際化競爭等趨勢，中國銀行業積極發展非

利息收入的中間業務商品，加上負利率推升中國居民理財需求，銀行理財業務急速增長，2011年，中國大陸銀行理財產品發行數量為19,176款，較2010年上漲幅度為71.40%；產品發行規模為16.49兆元人民幣，較2010年增長幅度高達1.34倍。如圖2-14，無論是產品發行數量還是產品發行規模，其同比成長速度均大幅超過2009年和2010年，可見銀行理財產品的發行有明顯提高跡象。



資料來源：普益財富，2011-2012年銀行理財市場年度報告（資料截至2011年12月19日）

圖 2-14 2004年-2011年銀行理財產品發行數量及規模情況

從理財資金投向變化趨勢來看（參見表2-15），2011年全年發行的理財產品以債券與貨幣市場類為主，該類產品全年平穩運行，各季度發行量占比均維持在53%左右，收益穩健的債券與貨幣市場工具成為2011年理財資金的主流投向。

表 2-15 2010~2011 年銀行理財產品各類投向產品分布

產品類別/年份	2010 年 (款)	2010 年發行 規模占比	2011 年 (款)	2011 年發行 規模占比	2010-2011 增長比率
債券與貨幣市場類	5,789	51.74%	10,245	53.43%	76.97%
信貸類	1,758	15.71%	385	2.01%	-78.10%
票據資產類	186	1.66%	353	1.84%	89.78%
股權投資類	81	0.72%	32	0.17%	-60.49%
證券投資類	15	0.13%	18	0.09%	20.00%
結構性產品	841	7.52%	1,046	5.45%	24.38%
組合投資類	1,851	16.54%	5,775	30.12%	211.99%
其他類	667	5.96%	1322	6.89%	98.20%
總計	11,188	100.00%	19,176	100.00%	71.40%

資料來源：普益財富，2011-2012 年銀行理財市場年度報告（資料截至 2011 年 12 月 19 日）

銀行業務的各項理財商品基本介紹如下：

1. 債券與貨幣市場類

2008 年美國次貸危機爆發後，投資人風險偏好程度下降，加上近年來通貨膨脹預期偏高，資產保值與增值意願增強，使得風險程度低且收益穩定的債券與貨幣市場類理財商品大行其道，此外，2010 年開始的緊縮貨幣政策，推升債券與貨幣市場收益率走高，使得該類商品位居發行量占比之首，從 2010 年至 2011 年發行量大幅成長 76.97%。

2. 信貸類

2010 年理財產品發行比重第二高的信貸類商品，自 2010 年 8 月銀監會發布《關於規範銀信理財合作業務有關事項的通知》後，發行量急速降低。2011 年全年發行信貸類產品 385 款，占比降至 2%。由於信貸類產品存在信貸資產風險監控不易、信貸產品缺乏保證擔保與

回購機制以及產品法律主體權責不明確等問題。屢屢成為監管單位關切的項目，2009 年以來，監管層頻繁出台限制和規範信貸類理財產品的措施，包括不得投資自身票據與信貸資產；信託公司融資類業務餘額限制；銀行融資類銀信理財合作業務轉表計畫和計提相應撥備及風險資本的要求等，致使此類產品年發行占比由高峰期的五成左右跌落到不足 5%。

3. 票據資產類

由於目前中國大陸票據市場品種單一（以銀行承兌匯票為主），交易量不活躍，理財商品的交易難度與發行成本皆偏高。加上銀監會關於禁止銀行投資自身發行的票據之規定也進一步削弱了銀行發行該類產品的意願。2011 年，票據資產類產品發行 353 款，占比不到 2%。此外，由於中國大陸銀行承兌匯票承兌期最長不能超過一年，因此票據資產類產品最長期限為 1 年。

4. 股權投資類

股權投資類產品投資風險高，資金門檻高，監管制度非常嚴格，自 2006 年首款產品問世以來，各年發行數量占比均在 1% 左右。該類產品主要針對高端客戶，屬於小眾的資金投向。該類產品以非保本浮動收益型為主，一般會提供資產回購、保證擔保、受益權分級等風險控制措施，2011 年，僅有 5 家銀行發行 32 款此類產品，比 2010 年減少 49 款。其中，光大銀行全年發行量達 21 款，位居榜首。

5. 證券投資類（不含優先受益權型）

證券投資利產品投資風險高，加之監管規定嚴格，自 2006 年首款產品問世以來，各年發行數量均少於 50 款。2011 年僅有 4 家銀行發行 18 款此類產品，比 2010 年增加 3 款。民生銀行全年以 10 款的

發行量居首位。2011 年的證券投資類產品主要投資於股票、股權、基金及其組合資產，在風險控制方面亦設置保證擔保、止損線等措施。

6. 組合投資類

組合類主要採取「資產池」投資管理方式，相比單一固定投向的理財產品，組合投資類的投資管理更加靈活，能在規定的投資比例範圍內進行自由調節，便於更好的控制風險、實現收益。同時，對於募集中金額較大的理財產品，單一投向可能會受標的資產規模的限制，而組合投資的「資產池」管理模式則能有效規避。組合投資類產品絕大多數為非保本浮動收益型，這與其資金投向多樣化、收益不確定性大有直接的關係。將部分資金投資於債券與貨幣市場等穩健市場，以保障投資者保底收益；部分資金投資於基金、股票、股權、信貸資產、票據資產、商品的等高風險資產以帶來額外收益，這種投資組合導致產品整體表現不易測算

7. 其他

隨著投資管道及投資品種的日漸豐富，2011 年其他類產品發行 1,322 款，比 2010 年的 667 款增加 655 款，數量呈倍數成長。多種另類投資產品在 2011 年大放異彩，並受到市場追捧，比如投資於鑽石或黃金、普洱茶、油畫等藝術品的另類產品，對高端客戶具備一定吸引力。

銀行理財商品在負利率下，成為居民投資的重要管道，但銀行理財商品「資產池」的操作方式讓資金流向不易監管，資產風險不易評估，因而引發監管單位關切。資產池的運作模式是將同系列或者同類型不同時期發行的各款理財產品所募集資金，統一到一個資產池中進行投資管理，該資產池投資於符合該系列或者該類型理財產品所規定的各種投資標的。其整體投資收益作為確定各款理財產品收益的依

據，也就是各款理財產品收益定價是以該資產池內所有資產整體的預期到期收益率為基礎，有別於傳統理財產品根據單款理財產品投資期內實際運作收益決定理財產品價格的方式。這種運作模式可以形成大規模和連貫性的資金優勢，並且通過對募集資金靈活的投資管理提高產品整體的運作效率。隨著 2010 年下半年以來市場流動性的緊縮，各家銀行積極攬存吸儲，銀行理財產品之間的價格戰愈演愈烈，很多中小銀行因為無法及時推出一些有競爭力的高流動性、高收益的理財產品，存款流失嚴重，為了保護傳統存貸業務和增加中間業務收入，中小型銀行也開始追隨大行建立資產池。在銀行實際業務經營中，理財資金募集完成後，並沒有建立獨立帳戶，而是由資金池進入到「資產池」。資金池通過滾動發售理財產品滾動募集資金，資產池集合投資資產並進行內部調劑匹配，資金部門主要控制的是資金池內的最低流動性，保證不出現流動性風險。銀行通過操作資金池期限錯配、資產回購、內部利潤轉移等多種手段以達到理財產品短期限、高收益的要求。

資金池的錯期配置隱藏極大風險，銀行透過「借新還舊」的籌資方式，以及「借短放長」的放款方式，保持資金量的充足與投資報酬率的保障，然而由於銀行理財資金池投放結構不透明，風險管理亦不規範，卻深受投資人偏好的原因，除了報酬率高於一般傳統存款工具外，也是由於投資人對銀行間接擔保理財商品所建立的「零違約」的信心。然而 2012 年 12 月 6 日，華夏商業銀行出現第一起理財商品到期無法兌付的案例，對銀行理財的信心造成一定程度的衝擊，若加以擴大，恐引發理財商品擠兌、理財投放基金遽然回收而掀起另一波的經濟與金融風暴。

目前，債券類產品和組合投資類產品主要採用資產池的運作方式，2010 年這兩類產品為 7,640 款，2011 年高達 16,020 款，但這種

空前發展速度也逐漸暴露出一些不可忽視的問題：部分銀行將各種期限、各種類型理財產品募集的資金集合後投資到配置了多種資產的資產池進行集合運作，導致多個理財產品同時對應多筆資產，背離監管政策和法規；部分銀行憑藉滾動發行、動態管理以及資訊透明度低等特點，做高該類理財產品的收益，並將其發行和到期時間集中安排在存貸比考核時點，「資產池類」理財產品演變為商業銀行的存款吸納工具和資產負債調節工具。

此外，目前絕大部分商業銀行會在資產池中配置一定的信貸資產。其中，一些穩健型商業銀行的資產池中信貸資產的配置比例約為10%，而某些相對激進的商業銀行可達到60%至70%。這些信貸資產或為新增貸款或為存量貸款，部分為與房地產相關的貸款，甚至不乏2008年金融危機後的地方政府融資平台貸款。在資產池內配置這類信貸資產一方面提高了資產池類理財產品的收益，但同時也蘊含了較大風險，一旦基礎投資領域出現違約問題，整個資產池類理財產品資金鏈條斷裂，將可能出現嚴重的兌付問題。

（三） 小額貸款公司

小額貸款公司是由自然人、企業法人與其社會組織投資設立，不吸收公眾存款，經營小額貸款業務的有限責任公司或股份有限公司。小額貸款公司為民間金融機構之一，由於其具備貸款程序簡單、核貸時間短、還款方式靈活、貸款範圍廣與運作方式有彈性等優勢，使得小額貸款公司成為中小企業融資的重要管道。

然而，小額貸款公司從1993年引入中國大陸後，發展受到諸多限制，包括：

1. 資金來源管道受限

由於小貸公司不能吸收存款，在「只貸不存」制度框架下，主要以股東投入的自有資本進行放貸，業務成本與收益收到限制。

2. 盈利水準較低，稅收負擔沉重。

盈利水準低原因有三方面：第一、資金成本高，從制度設計看，小貸公司不能吸收存款，從銀行融資也有限，財務槓桿率低，股權回報率也低；第二、放貸成本高，小額信貸屬於零售貸款，一個信貸員最多營銷一、二百筆貸款，但是金額卻僅僅是幾百萬，這和批發貸款的規模效應是無法比的，相對的成本也高。同樣是一億元的貸款，如果貸放給大企業，只需要一個客戶經理就可以辦理，而辦理小額貸款可能要幾千筆業務量，僅客戶經理就需要十幾個。人力、物力等投資使得放貸成本過高。第三、從財稅政策看，目前沒有針對小貸公司的稅收優惠政策，小貸公司稅收參照一般工商企業執行，須繳 25% 所得稅和 5.56% 的營業稅及附加稅，以致壓縮了小貸公司的獲利空間。

3. 監管薄弱

根據現有政策規定，小貸公司屬於非銀行金融機構，從事類金融業務，並未正式納入銀監會或人民銀行系統監管，其監管主要由地方金融辦，或由跨部門的協調小組來負責。地方政府在監管上往往只注重註冊資本、股東資格審查等准入監管，日常經營活動是否違法違規的現場檢查和非現場監測往往缺漏，使得小額貸款公司容易游走於法律邊緣。

4. 個別小貸公司存在違法行為，內控管理水準偏低

其一是部分小貸公司為其他公司提供註冊驗資貸款，甚至向違法違規專案發放貸款。其二是部分小貸公司貸款利息已接近或達到高利貸水準。其三是雖未發現小貸公司非法集資情況，但有小貸公司已涉

足委託貸款業務，有可能轉化為變相吸收公眾存款或非法集資。其四是制度建設相對滯後，普遍存在財務核算不規範、科技手段落後、信貸管理鬆散、風險管理不到位、撥備制度並未建立等問題。其五是除部分管理階層與主要幹部外，小貸公司員工多數沒有銀行從業經驗，缺乏從事金融業務的知識和技能。

5. 缺法信用體系與法治保障

由於整體社會的誠信體制缺失，小額貸款絕大部分依靠信用擔保。然而，小額信貸缺少最終償還的保障機制，加上小額信貸的借款者一般是創業者，且多為資金匱乏者，如果創業成功，他願意歸還貸款，可是如果創業失敗，資金損失，貸款者的利益就難以保障，借貸資金缺乏明確保障，為小貸公司的永續經營形成障礙。

儘管小額貸款公司存在上述發展限制，但受到中小企業融資需求旺盛，近年來成長家數穩健成長。根據人民銀行統計，截至 2011 年 12 月末，全中國大陸共有小額貸款公司 4,282 家，貸款餘額 3,915 億元人民幣，全年累計新增貸款 1,935 億元人民幣。由於小額貸款公司在提供中小企業融資上扮演重要角色，但卻因監管相對薄弱而容易成為危機的溫床，近年來監管單位亦試圖引導小額貸款公司向金融機構調整，此次溫州金融改革，或將鼓勵小額貸款公司轉型村鎮銀行，即為一例。

(四) 典當行

典當行亦稱典當公司或當舖，是主要以財物作為質押進行有償、有期借貸融資的民間金融機構。典當公司的發展為中小企業提供快捷、便利的融資手段，促進了生產的發展，在增加財政收入和調節經濟等方面發揮了重要的作用。以物換錢是典當的本質特徵和運作模式。典當戶把自己具有一定價值的財產交付典當機構，從而換取一定

數額的資金使用，當期屆滿，典當公司通常有兩條貸款回收的營利管道：一是典當戶贖當後，收取當金利息和其他費用營利；二是典當戶無法支付贖金後，處分抵押物用於彌補損失並營利。

典當行作為一種既有金融性質又有商業性質、獨特的社會經濟機構，融資服務功能顯而易見。此外典當公司還發揮典當物保管功能與商品交易功能，以及提供對典當物的鑒定、評估、作價等服務功能。

截至 2010 年底，中國大陸境內共有 4,433 家典當企業¹⁶，比「十一五」初期增長了 2.3 倍。當期全行業累計發放當金近 6,000 億元人民幣，其中 2010 年典當總額達 1,801 億元人民幣。2011 年 12 月 23 日，商務部發布《關於十二五期間促進典當業發展的指導意見》，其中提出「十二五」期間中國大陸典當業法規體系將初步形成。此外，國家經貿委新頒施行的《典當行管理辦法》，則在入市門檻、股權結構、負債經營、業務範圍、分支機構、死當處理等諸多方面，為中國大陸典當行提供發展規範，為典當業的持續發展提供法源基礎與獲利空間。

（五）民間借貸

民間借貸，泛指在國家依法批准設立之金融機構以外的自然人、法人與其他組織等經濟主體之間的資金借貸活動。民間借貸依據《民法通則》與《合同法》等法律法規，具有制度層面的合法性，是正規金融必要的補充。在不違反法律法規的前提下，自然人、法人及其他組織之間皆有自由借貸的權利。倘若民間借貸出現違約案件，可以透過協商或民事訴訟的途徑解決。

民間借貸與非法的高利放貸行為不同，其利率根據《關於人民法院審理借貸案件的若干意見》（1991 年 7 月 2 日最高人民法院審判委

¹⁶ 資料來源：2012-2016 年中國典當行業投資分析及前景預測報告。

員會第 502 次會議討論通過) 第 6 條，可以適當高於銀行的利率，各地人民法院可依當地區的實際情況裁定，但最高不得超過銀行同類貸款利率的 4 倍。對於超出限度的，超出部分的利息不予保護。

民間借貸具有貸款手續簡便靈活、彈性化利率與融資主體多元化等特性，與正關金融機構相輔相成，特別在中小企業融資領域上，貢獻甚大。根據中金公司在 2011 年 9 月末發布的《中國民間借貸分析》研究報告中估算，至 2011 年中期，中國民間借貸餘額達 3.8 兆元人民幣，同比增長 38%，占中國影子銀行體系總規模約 33%，相當於銀行總貸款的 7%，僅在溫州一地的民間借貸餘額就有 1,100 億元人民幣。其重要性不容忽視。但由於民間借貸不受監管、營運活動不透明等，經常成為金融犯罪的溫床。

以近來竄起的「人人貸」(Peer to Peer; P2P) 為例，即常常伴隨違約潛逃、借貸詐騙等案件。所謂人人貸就是有資金並且有理財投資想法的個人，通過仲介機構牽線搭橋，使用信用貸款的方式將資金貸給其他有借款需求的人。其中，仲介機構負責對借款方的經濟效益、經營管理水準、發展前景等情況進行詳細的考察，並收取帳戶管理費和服務費等收入。此操作模式依據《合同法》被視為民間借貸方式之一。中國大陸境內「人人貸」的第一波浪潮爆發於 2007 年至 2008 年 11 月，新一輪貨幣緊縮政策助推了民間借貸的繁榮，第一批「人人貸」平台也在這個時期開始出現；2009 年底，「人人貸」進入第二波發展高潮。2010 年 1 月以來，大陸人行先後多次上調存款準備金率，銀行間市場利率也開始飆升，緊縮的貨幣政策下，民間借貸逐漸繁榮，「人人貸」平台也開始進入第三波發展浪潮。目前，大陸的 P2P 網路借貸平台至少在 50 家左右，較有代表性的基本上可分為兩類：一是網路技術類的電子商務公司，從提供金融資訊及互聯網的角度注重線上業務，如拍拍貸、紅嶺創投、暢貸網等；二是投資諮詢公司，

從理財的角度更加注重線下業務，如宜信公司等。總體來看，投資人參與 P2P 理財的年收益率在 10% 以上，不僅大幅超越銀行存款利率，而且還超過大多數的信託等固定收益類理財產品。此外，「人人貸」正通過轉型設法從原來的灰色地帶轉向陽光化。溫州民間借貸登記服務中心近日掛牌成立，首批入駐該借貸中心的 4 家資金仲介機構中有 3 家是「人人貸」公司。

然而，由於「人人貸」規模日益擴大，卻不受相關單位監管，為避免爆發危機後向正規金融機構擴散，2011 年 8 月銀監會即發布風險提示（銀監辦發（2011）254 號），稱「人人貸」公司運作存在諸多問題和風險，並要求銀行業提防，包括：一是民間資金可能通過「人人貸」仲介公司流入限制性行業；二是行業門檻低、且無強有力的外部監管，「人人貸」可能突破資金不進帳戶的底線，演變為吸收存款、發放貸款的非法金融機構，甚至變成非法集資；三是「人人貸」的網路交易特徵，使其面臨巨大的資訊科技風險；四是不實宣傳影響銀行體系聲譽，如一些銀行僅僅為「人人貸」公司提供開戶服務，便被後者當成合作夥伴來宣傳；五是大陸相關立法尚不完備，對其監管職責不清，「人人貸」的性質也缺乏明確的界定；六是國際實踐表明，這一模式信用風險較高，貸款品質遠劣于銀行業金融機構；七是「人人貸」公司開展房地產二次抵押業務存在風險隱患，一旦房地產價格大跌，可能對貸方利益造成影響。

民間借貸是社會經濟發展的必經過程，當企業和個人財富逐步積累、產業資本向金融資本轉化，但正規金融尚無法百分之百滿足社會需求等環境下，民間金融必然應運而生。此外，與正規金融機構融資相比，民間金融有其自身特點和優勢，是正規金融有益和必要的補充，在一定程度上解決了部分社會融資需求，增強了經濟運行的自我調整和適應能力，有利於形成多層次信貸市場。因此民間金融宜疏不

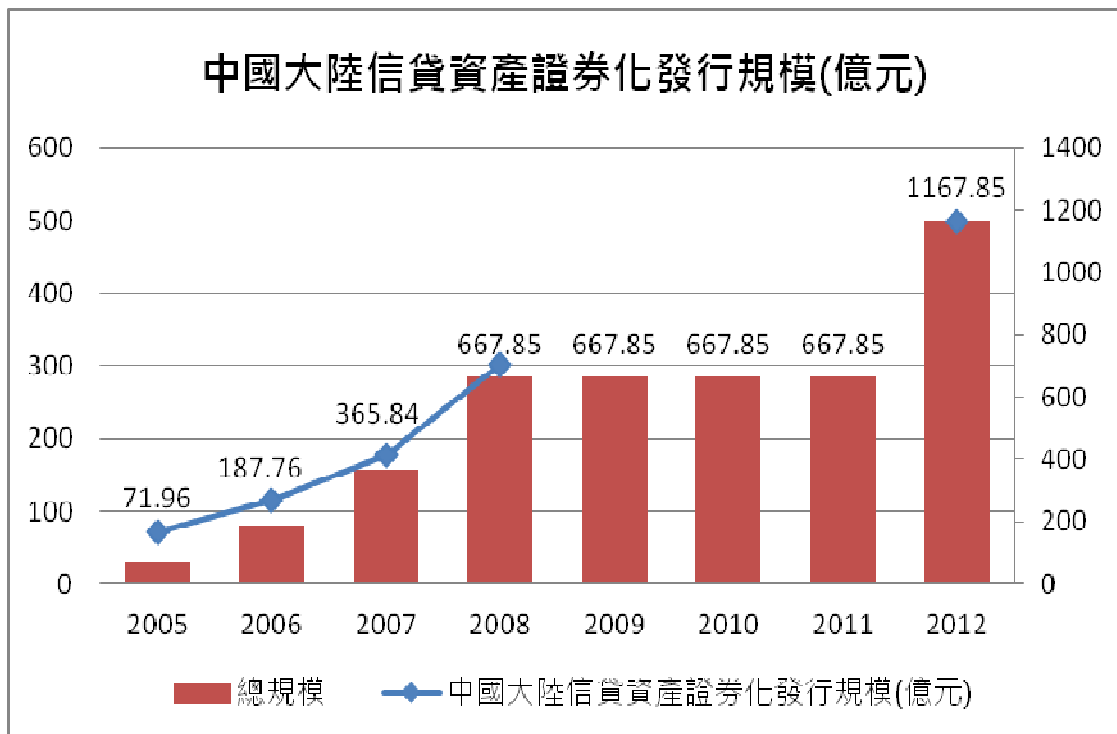
宜堵，如何建設有效的監管機制，協助民間金融有序發展，將是監管機管要加強的重要項目。

（六）資產證券化

資產證券化的目的在於將缺乏流動性的資產提前變現，解決流動性風險。由於銀行有短存長貸的期限錯置結構，而資產管理公司有回收不良資產的壓力，使得兩者成為資產證券化的主要發起對象。資產證券化主要可分為實體資產證券化、信貸資產證券化、證券資產證券化與現金資產證券化四項。其中信貸資產證券化是指將流動性低但具有未來現金流的信貸資產（如銀行的貸款、企業的應收帳款等）以重組方式形成資產池，並以此為基礎發行證券。由於信貸資產證券化信用升級與信用隔離等配套尚未完善，運作風險程度高，成為監管單位關切的焦點。

中國大陸信貸資產證券化試點始於 2005 年。在監管層發布相關試點管理辦法之後，國家開發行和建設銀行分別進行信貸資產證券化和住房抵押貸款證券化，發行規模為 71.96 億元人民幣；2006 年信貸資產證券化發行規模達到 115.8 億元人民幣；2007 年進入擴大試點階段後，規模不斷擴增，範圍亦延伸到不良資產，因而當年度發行規模達到 178.08 億元人民幣；2008 年發行規模也達 302.01 億元人民幣，如圖 2-15。2009 年後受到美國次風暴影響，放慢試點腳步，直到今（2012）年 5 月 17 日，為增強金融體系向實體經濟的支持力道，達到穩增長之目的，人民銀行、銀監會和財政部共同發布了《關於進一步擴大信貸資產證券化試點有關事項的通知》，才正式重啟信貸資產證券化。此次核准信貸資產證券化的額度約達 500 億元人民幣，並將國家重大基礎設施專案貸款、涉農貸款、中小企業貸款、經清理合規的地方政府融資平台公司貸款等納入基礎資產池。此外，本次通知要

求銀行實現內生的信用增級措施，銀行出售信貸資產時需購買 5% 的低收益分層結構產品，用以保障投資人權益。



資料來源：中國銀行業監督管理委員會

圖 2-15 中國大陸信貸資產證券化發行規模

由於信貸資產證券化對銀行體系活化資產、提升資金周轉效率、強化資本適足率等項目上助益甚大，加上信貸資產證券化係為信用體制的創新，打通了以銀行等金融機構為信用仲介的間接融資與以股票、債券為代表的直接融資的通道，將間接融資的直接化，成為了金融體系中銀行信用與市場信用之間的轉化管道。然而，過度的信貸資產證券化，可能形成銀行體系的道德危機，由於風險轉嫁至金融市場，可能會降低銀行貸款審查的激勵，模糊自營和代客業務之間的界限。此外，信貸資產證券化過程中仍存在的各種風險，包含證券化基礎資產的品質風險，以及特殊目的公司 (SPV: special purpose vehicle) 與基礎資產、證券化發起人及與其自身的「破產隔離」等。

資產證券化是重要的金融創新工具，其對資產活化、提升金融市場流動性、金融機構風險移轉與管理等項目上有重要貢獻，然而資產池經過包裝後，提高風險估算的難度，常使投資人陷入僅存在表面安全的風險中，如同 2008 年次貸風暴所帶來的經驗，因此成為監管機關不容忽視的業務項目。

(七) 貨幣市場基金 (MMFs)

貨幣市場基金 (Money Market Fund, 簡稱 MMF) 是指投資於貨幣市場上短期 (一年以內, 平均期限 120 天) 有價證券的一種投資基金。根據《貨幣市場基金管理暫行規定》的規定, 中國大陸貨幣基金的投資範圍包括: 現金; 一年以內 (含一年) 的銀行定期存款、大額存單; 剩餘期限在三百九十七天以內 (含三百九十七天) 的債券; 期限在一年以內 (含一年) 的債券回購; 期限在一年以內 (含一年) 的中央銀行票據; 中國證監會、中國人民銀行認可的其他具有良好流動性的貨幣市場工具。

在 2011 年中國大陸國內外經濟環境動盪的情形下, 貨幣市場基金成為市場中唯一獲得正收益的基金類型。貨幣市場基金以其極佳的安全性和一定的收益性受到廣大投資者的青睞, 從 2011 年下半年開始, 貨幣市場基金的規模呈現顯著增長, 至 2011 年年底, 貨幣基金份額從三季度末的 1,265.22 億份飆增至四季度末的 2,929.84 億份, 其在基金市場中的占比也超過 10%。

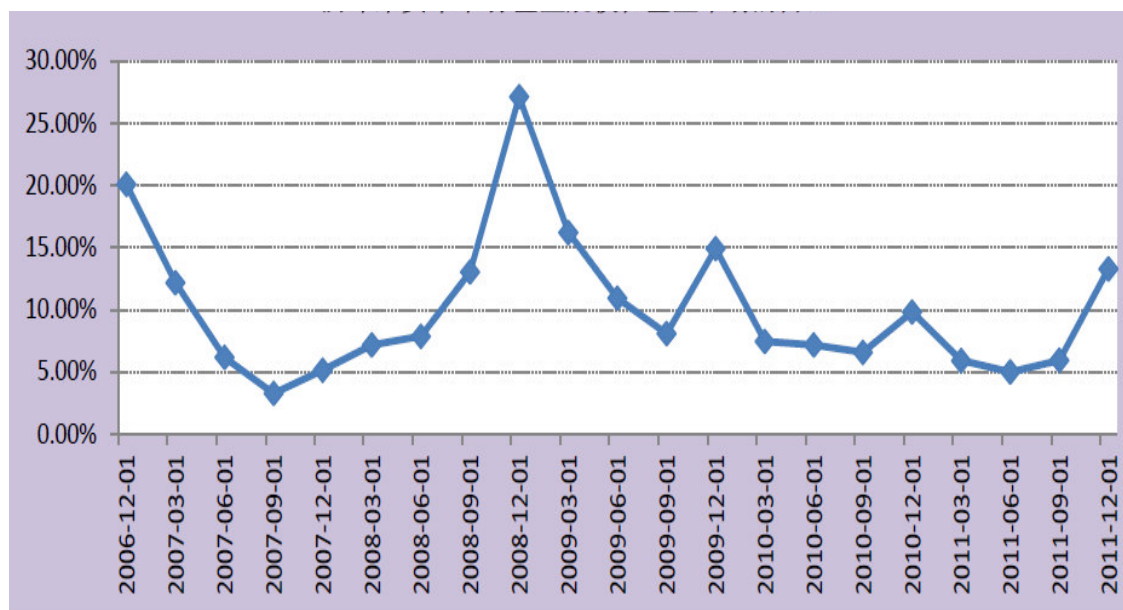
而從國外發達國家來看, 貨幣市場基金作為現金管理工具, 在投資者中的普及率更高。在最近十年中, 貨幣市場基金在美國基金市場中所占的比重, 最低的時候, 約為 20%, 最高的時候, 超過 40%。貨幣市場基金更是影子銀行體系融資的重要管道之一。

雖然中國大陸貨幣市場基金的市場份額尚不足以達到歐美發達

國家的水準，但由於貨幣市場基金受到相關政策法規規定，貨幣市場基金的淨值必須始終保持在 1 元人民幣，所以投資者無需擔心本金損失，使得貨幣市場基金受到低風險承受者的青睞。目前大陸境內的貨幣市場基金主要投資於剩餘期限在一年以內的貨幣市場工具，包括存款、國債、政策性金融債、AAA 級企業債券、央票以及債券回購。

除去安全性外，流動性加上良好的收益性也是貨幣市場基金的另外兩大優勢，尤其是在市場整體環境不樂觀的形勢下。整體來說，管理較好的貨幣市場基金，其年收益率可以與一年定期存款差不多，但其可以隨時取現，較定期存款靈活許多。

2011 年以來，在貨幣政策緊縮、其他投資管道包含股票、其他基金與債券等收益表現不佳的情形下，貨幣基金績效相對亮眼。根據晨星（中國）研究中心統計（參見圖 2-16），2011 年 77 只貨幣基金的平均收益達 3.56%，超過 1 年期定期存款，其中 14 只貨幣基金的年收益更是超過 4%。雖然，進入 10 月以後，貨幣政策有放鬆跡象，但是從年底依舊偏緊的資金面來看，貨幣基金短期收益維持高位將會繼續，這一點從 12 月的貨幣基金收益率已能說明，12 月份 77 只貨幣基金的平均收益達 0.35%，按照算術平均法，年收益高達 4.2%。



資料來源：晨星（中國）研究中心，節假日投資貨幣基金的要點

圖 2-16 歷年來貨幣市場基金規模在基金市場的占比

（八） 私募基金

根據中國《證券法》規定係指向不足 200 人的特定對象發行證券，與之相對的，向超過不特定 200 人以上對象發行證券，即為公募基金。與國際上所謂的私募股權基金（Private Equity；PE）有所不同，一般所稱的私募基金是指通過非公開方式募集資金，對企業進行權益性投資，並提供經營管理、財務管理等增值服務，使所投資企業價值增值，然後通過股權轉讓獲得回報的專業投資機構。根據主要投資物件所處發展階段的不同，私募股權投資基金主要可分為創業基金（Venture Capital；VC）和非創業型股權投資基金。目前活躍在中國大陸國內的私募股權投資基金主要包括四類：一是設立在國外但投資於中國大陸的股權投資基金，如黑石集團、凱雷投資集團等；二是以海外資金為主但在大陸國內設立的基金，如弘毅投資、鼎暉投資等；三是國有資本主導的基金，如渤海產業投資基金、深圳市創新科技投

資有限公司等；四是以民間資本為主的基金等¹⁷。

儘管如此，中國大陸私募股權基金仍屬於初步發展階段，以海外私募股權基金占比較大，中國大陸本土私募股權基金規模偏小，由於融資渠道受限、股權結構不合理、治理結構尚未完善等因素，截至2011年第三季，大陸本土的私募基金規模僅有1,744億元人民幣，與發達國家相去甚遠。

目前私募股權投資基金暴露出的主要問題有：一是投資結構不合理：目前私募股權投資基金同質化現象比較突出，大量基金集中於投資擬上市公司，從事早中期投資的創業基金相對缺乏。部分基金盲目發展，基金融資和行業投向可能影響宏觀調控效果，蘊含較大的金融風險。二是部分私募股權投資基金運作不規範：一些私募股權投資基金涉嫌變相公募，存在非法集資苗頭，一旦出現風險可能影響社會穩定。三是行業監管有待加強：目前，尚未明確私募股權投資基金的行業監管主體，僅對一定規模以上的股權投資企業提出備案要求，在行業持續監管方面存在分歧和欠缺。四是專業人才缺乏，增值服務能力較弱。

（九） 其他金融衍生品等

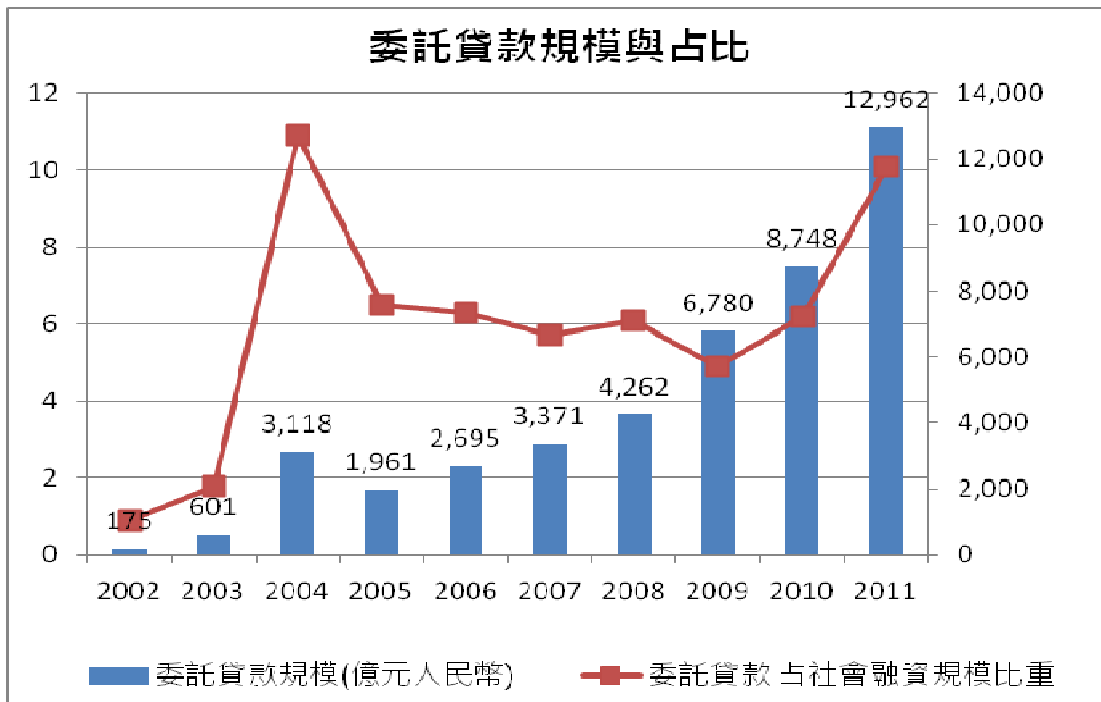
除了上述金融業務、機構與商品外，中國大陸尚有其他類似國外影子銀行體系之工具與市場，例如 OTC 金融衍生品市場，以及人民銀行社會融資規模中統計的委託貸款。

在中國大陸 OTC 金融衍生品部分，主要包含人民幣外匯遠期、外匯掉期、貨幣掉期、外匯期貨、債券遠期、利率互換、遠期利率協定等，其中以利率衍生品與外匯衍生品為主。在利率衍生品中以利率互換為銀行間交易主要商品，市場規模從2006年推出後迅速增長，

¹⁷ 引自中國銀行業監督管理委員會2012年報

2010 年市場交易規模已達 1.5 兆元人民幣，為提升銀行間衍生品市場標準化、規範市場行為並提升交易效率，2011 年 3 月 28 日中國大陸推出利率互換電子化交易確認服務。此外，在外匯衍生品部分，以外匯掉期（ForeignExchangeSwap）為主要商品，但在 2010 年 6 月中國人民銀行重啟人民幣匯率形成機制改革後，人民幣掉期交易增速放緩，反而外匯遠期商品急速成長，交易規模從 2010 年的 327 億美元增加到 2011 年的 2,146 億美元。

委託貸款是商業銀行一項表外資產業務，其規模取決於信貸資金市場供需與企業信貸資金的取得難易程度。在信貸政策嚴格、中小微企業融資困難時，融資相對容易或資金充裕的大型金融機構委託銀行將資金貸放給需求者，如此一來，對企業而言，增加了獲取較高資金報酬的機會，對銀行來說，也可將貸款移出資產負債表外，間接擴張信貸，在不用負擔違約風險的情況下增加手續費的中間收入。由於企業與銀行對委託貸款偏好持續增加，從 2002 年開始其規模從 175 億元人民幣，大幅成長至 2011 年的 12,962 億元人民幣（參見圖 2-17），在社會融資規模比重的占比，亦成長至 2011 年的 10.1%。然而，由於大部分委託貸款資金的最終來源仍是銀行，信貸風險避開監管後，仍停留在銀行體系內，形成金融穩定的隱憂。



資料來源：中國人民銀行

圖 2-17 委託貸款規模與占社會融資規模比重

三、中國大陸影子銀行體系之潛在威脅與挑戰

中國大陸影子銀行規模眾說紛紜，若以影子銀行中規模較大的信託業、銀行理財商品與委託貸款三項來加以統計（如表），2011年三項主要影子銀行規模總計占中國大陸商業銀行存款總額的 12.93%，約占同年中國大陸 GDP 的四分之一強。

表 中國大陸主要影子銀行規模占比

項目	規模 (兆元人民幣)	占銀行存款比	占 GDP 比
2011 年底信託資產規模	4.8	5.81%	10.18%
2011 年底銀行理財產品餘額	4.59 ¹⁸	5.55%	9.73%
2011 年委託貸款規模	1.3	1.57%	2.76%
三項合計	10.69	12.93%	22.67%
2011 年底中國大陸商業銀行各項存款規模	82.67	-	-
2011 年底中國大陸國內生產總值 (GDP)	47.15	-	-

資料來源：本研究統計

儘管以上述統計來看，中國大陸影子銀行體系規模上在可控範圍內，但對金融系統性風險的威脅卻不容小覷，「影子銀行」導致系統性風險的因素主要在於其本身特性，包括順景氣週期、高度期限錯期轉換、高度槓桿度及複雜性等三個面向。

(一) 影子銀行順周期特性加劇系統性風險

與傳統銀行業相比，影子銀行的順景氣特性更加明顯。金融體系的順周期性係指金融體系與經濟週期之間呈現高度正向反饋機制，在經濟繁榮時，就業率提升，收入增加，市場與金融機構對前景持樂觀判斷，因此生產、消費與投資不斷增加，資金需求亦隨之上升，資產價格也持續攀高，借款對象的財務狀況變佳，銀行看好借貸對象還款能力，傾向於降低信貸標準與門檻，減少損失提備與資本金，擴大信貸供給量，於此背景下，為影子銀行體系的證券化、結構化商品提供充足的市場基礎。

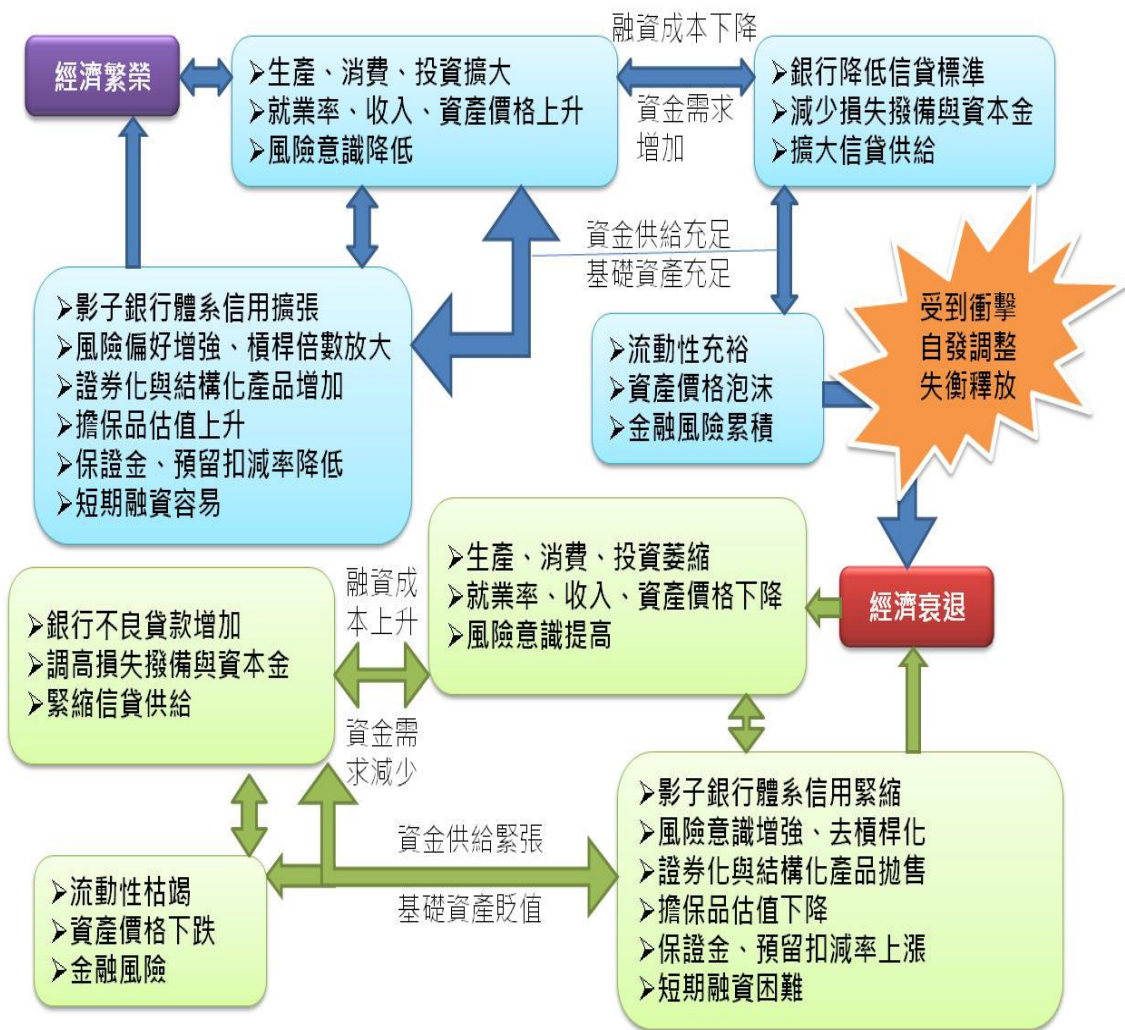
市場資金充裕，MMFs、私募基金等其他影子銀行機構可以透過

¹⁸ 參考來源：2012 年 12 月 11 日，中國銀行業理財業務專業委員會成立大會，中國銀監會紀委書記杜金富發言。

短期公司債、附買回協議（repo）¹⁹等工具從貨幣市場取得低成本融資，影子銀行機構的風險偏好增強，不斷擴張資產負債，推動資產價格與融資擔保品價值上升，證券擔保寶證金與預留扣減率不斷下降，影子銀行體系的資產負債持續錯配，不斷增加高風險資產投資，槓桿比率持續提升，更多市場流動性應運而生，融資門檻進一步降低，經濟更加繁榮甚至於過熱。經濟的進一步增長強化影子銀行體系的擴張與風險累向關聯性，將加速對經濟的破壞力。當經濟進入下滑階段，生產、消費與投資急速下降，資金需求減少，資產價值走跌，借款對象的財務惡化，出現資產拋售現象，擔保抵押品價值減少，金融機構基於監管限制與貸款保全，採取更謹慎的借貸政策，加大從市場抽回大量流動性，突然的去槓桿化使得市場資金鏈造成斷裂，進而引發連鎖危機。當市場流動性急速緊縮，整體金融體系皆受到衝擊，加上影子銀行體系不受監管，缺乏政府機關或貨幣當局的投資與存款保障，在經濟下行時發生危機的機率更高，蔓延速度更快，對經濟與金融的危害更大（參見圖 2-18）。

¹⁹ 附買回協議（Repurchase agreement、Repo，也稱為附買回協定、附買回交易或回購協議）是貨幣市場的一類金融商品。在附買回交易中交易雙方同意債券持有人賣出債券後在未來約定日期回購債券。

影子銀行順周期性特性對經濟活動造成之潛在威脅



資料來源：唐紅娟（2012）

圖 2-18 影子銀行順週期特性對經濟活動之影響

(二) 影子銀行體系高度期限錯置加劇流動性風險

影子銀行資產負債結構較之傳統銀行，其借短貸長的期限錯置情況更為嚴重，引此潛在流動性風險更高，發生危機的機率也加大。

由於影子銀行的負債（資金來源）多是從銀行體系或貨幣市場上發行短期融資工具或附買回協定等金融商品，而資產（放款對象）一般為追求更高的收益率，較大比重會選擇由傳統銀行所發行的長期的

證券化與結構化金融商品，而在中國大陸，影子銀行的放款對象則主要集中在三大類，第一為地方政府的融資平臺及項目公司，第二是部分房地產企業，最後是不易從銀行取得融資的民營企業。一旦金融市場或經濟不穩定，無法及時將長期資產變現或回收貸款，便容易出現流動性短缺，進而出現經營危機。倘若出現危機的影子銀行數量增加，由於投資保障不足，加上與金融機構的高度相關性，將可能進一步蔓延成系統性危機。

（三） 影子銀行高度槓桿度與複雜性加劇金融不穩定性

自美國 1999 年通過《金融服務現代化》法案後，全球金融自由化速度急遽增加，隨著金融創新與全球化，影子銀行體系蓬勃發展。金融創新將實體經濟中的商品、利率、外匯等產品，透過金融工具加以衍生，各種遠期、掉期、期貨與選擇權商品不斷增加，推動金融與經濟的虛擬化。影子銀行體系以其高度槓桿率、結構的不透明性與監管缺然，推升金融虛擬性，使得金融虛擬經濟與實體經濟逐漸疏離，加大金融資產價格的波動性，導致金融投資活動日益增加。此外，各項複雜的金融衍生性商品在分散與轉移風險的同時，也累積大量風險，加劇與強化金融脆弱性。由於金融穩定和信用是建立在貨幣等金融資產可以迅速轉換為實體物質商品的信念基礎上，一旦此信念基礎動搖，整個金融體系就會出現動盪，甚至崩潰。

由於影子銀行在經濟上行時恐有推升資產泡沫之憂，在經濟下行時又成為加速金融去槓桿化的推手，對實體經濟的影響超乎傳統銀行機構，此外，由於影子銀行業務具有高度錯期配置、複雜性與槓桿性，卻相對不受監管約束，因此屢屢成為金融體系之隱憂。尤其當前中國大路面臨高度金融壓抑，資金供給方與需求方無法有效媒合，讓包含民間金融的影子銀行體系有高度的發展空間。儘管目前人民銀行定期

公布社會融資總量數據，針對銀行金融機構以外社會融資活動進行監控，然而其監控項目仍然有限，部分影子銀行仍游離在監管與法律邊緣，成為後續中國大陸金融穩定不容忽視的威脅。

第三章 台灣金融改革經驗的借鑑

第一節 台灣金融自由化的背景

一、金融自由化的背景

台灣在戰後初期，由於物資缺乏、商品供給嚴重不足，加上政府為支應龐大軍公教人員支出而大量增加貨幣發行，從而形成惡性通貨膨脹，導致經濟及社會動盪不安。有鑑於惡性通貨膨脹所帶來的慘痛教訓與金融風暴對政治社會安定的嚴重衝擊，為避免貨幣發行再次失控，因此在 1980 年以前金融體系一直受到政府的嚴格管制與保護，形成金融壓抑的現象。

不過，隨著經濟的發展，金融壓抑造成市場機能無法充分發揮的情況，已開始受到政府的關注。例如，1980 年代台灣在出口擴張貿易政策的帶動下，對外貿易持續鉅額順差並累積龐大的外匯存底，使得對台灣有巨大貿易赤字的國家普遍要求開放本國市場；且在匯率管制下，這些大量的外匯存底也為金融體系帶來過多的貨幣供給，連帶也逼使政府重新思考對金融市場的管制與保護政策。

此外，由於經濟快速成長，造成國民所得大幅提高並帶動國民儲蓄的熱潮，但過多的儲蓄在金融壓抑的情況下，金融機構無法充分發揮資金供給與需求的媒介作用，加上國內投資不振，從而產生鉅額的超額儲蓄。龐大的社會閒置資金，也使得台灣當時地下金融特別猖獗，包括民間合會（標會）、地下錢莊等四處可見，無形中也對經濟體系帶來極大的壓力。根據許嘉棟（1993）的推估，若將企業來自家庭與其他企業之借款列為民間借貸，則台灣的民營企業在 1964 年至 1990 年間，平均約有 34.5% 的國內借款來自民間借貸。許中瀚（2012）也指出，當時民營企業很大部分資金來自地下金融借款，台灣地下金

融資金流量約 6,000 億元新臺幣（換算美元約為 200 億），規模及占 GNP 比重均世界第一。

關於金融壓抑與地下金融之間的關係，國內外已有諸多文獻證明。就民間合會部分而言²⁰，Besley and Levenson（1996）曾研究非正規金融組織在發展中經濟體的重要性，他們利用台灣的家計單位調查資料，分析台灣民眾參與民間合會的狀況，並指出從 1977 年至 1991 年之間，台灣平均約有 20% 的人口參與民間合會組織，在此段時間當中，民間合會是台灣家庭取得耐久財的重要金融管道。Besley and Levenson（1996）的研究中也指出當時台灣的家庭利用民間合會取得資金的比率和所得的增長成正比，以此結果對照台灣當時受管制的金融政策以及經濟發展狀況，更令人確信具備微型金融雛型的民間合會組織之重要性²¹。

Mckinnon（1973）與 Shaw（1973）認為，基於經濟發展的考量，開發中國家大多對金融部門採取比先進國家更為嚴格的管制與資金配置政策，並因此產生金融壓抑與金融雙元性（financial dualism）的問題。許嘉棟（1983）也指出，過往台灣的地下金融之所以歷久不衰、資金供給不斷，主要就是金融壓抑所造成。由於銀行體系做為資金供需的媒介效果不彰，使得資金大舉前進地下金融，加上民間貸款利率遠高於銀行存款利率，且不需繳納利息所得稅，更是刺激地下金融的盛行，形成所謂的「金融雙元性」。另外，黃永仁（1983）也提到，地下金融普遍盛行於金融體系受到嚴格管制與保護的地區，具體呈現的問題包括官股銀行居多、金融寡占現象明顯、利率政策嚴格且相對較無彈性、金融中介服務不足等。

²⁰ 參考唐正道等(2011)。

²¹ 郭平欣(1993)也曾分析台灣民間合會的運作，並就標會類型中的內標及外標兩種方式，討論參與標會者之最適策略。

除金融雙元性問題嚴重外，1985年5月成立的經濟革新委員會，也特別針對當時的金融環境與發展點出三大問題，分別為：

(一) 金融制度及法令不合時宜或不夠周延

由於社會經濟結構的轉變，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已不合時宜，必須進行適當的調整。此外，金融法令不夠周全且部分法令甚至付之闕如，例如信用合作社法、信託法、金融機構合併改制法等。

(二) 金融市場不夠健全

當時企業籌資管道大多來自於間接金融，即透過銀行融資，經由股市或債市籌資的直接金融比重相對偏低。而也因為直接金融體系不夠發達，無法與間接金融體系雙輔雙成形成互補作用，導致1980年代銀行體系存在大量的超額儲蓄。這些滿溢的資金四處亂竄，尋找高報酬的同時，也帶動地下投資公司的興起，炒熱股市與房地產的投機風氣。總而言之，就當時的金融市場而言，無論貨幣市場、資本市場及外匯市場等均不夠健全，其他利率及匯率自由化的政策也有待改進。

(三) 民營銀行稀少且公營銀行缺乏自主性

由於台灣早期銀行體系幾乎以公營銀行為主，即使是民營銀行也大多有官股色彩，且占整體金融機構的比重偏低。而公營銀行由於受到行政干預及相關法令的限制，幾乎沒有經營自主性，加上官訂利率的管制政策無法實際反應市場供需情況，造成金融媒介的機制無法完全發揮，資金融通管道受阻，連帶也使得銀行體系內累積大量無處可去的超額儲蓄，特別是在新銀行開放設立以前，台灣的經濟就已經開始加速成長，民間對於資金的需求也相當殷切，但受限於金融管道仍

未暢通，這無形中也擴大地下金融的規模。因此，調整改進公營銀行的管理政策與經營型態勢在必行。

顯然地，當時在既有金融制度及法令已無法滿足金融體系的需要，又在金融市場不夠健全以及公營銀行體系的各種問題使金融媒介功能失靈的情況下，還得面臨國際化的衝擊，最後政府也不得不走向改革之路。而有鑑於金融高度管制與保護的結果帶來種種問題，包括銀行的超額儲蓄與地下金融盛行等，導致資產泡沫形成且金融危機隱然若現，社會處於高度不安定的狀態。因此，政府在國外要求開放本國金融市場的壓力以及金融雙元性可能妨害市場機能運作的考量下，配合 1980 年代國際社會金融自由化的潮流趨勢，終於決定開始推動金融自由化的進程，重新建構被壓抑的金融體系。

二、金融自由化的措施

政府推動金融自由化初期，金融市場開放幅度並不大，但隨著相關法規的修訂及金融政策的鬆綁，開放進程也愈來愈加速。金融自由化的主要措施包括利率管制的解除（利率自由化）、外匯自由化及鬆綁銀行業進入限制等。其中，利率自由化是金融自由化過程中最先實施的步驟。因為利率是資金借貸的成本，若可以由市場供需決定價格，資源使用效率也會跟著提高，並使資源達到最適的配置，如此一來，也可舒緩資金過剩的問題。換言之，利率自由化的目的在使金融市場長短期利率由完全競爭的市場決定，同時金融機構可以根據資金狀況自由訂定並調整存放款利率。

實際的作法上，台灣對於利率自由化係採取循序漸進的方式解除利率管制，主要有 1980 年、1985 年及 1986 年逐步撤除銀行存放款利率管制。另外，為建立短期資金市場，政府於 1976 年陸續准許三家票券金融公司成立，以建立貨幣市場利率，作為銀行調整期放款與

存款利率的指標。然而要到 1994 年 8 月政府准許票券公司新設及開放銀行從事商業本票承銷及簽證業務，才算初步完成票券市場利率自由化措施。另外，金融同業拆款市場於 1980 年 4 月成立，新台幣拆款利率為中央銀行執行貨幣政策之短期指標利率，不過由於央行仍具主導地位，拆款市場之效率仍不完全。至於長期資金市場，由於政府長期以來重股市輕債市，導致債券規模與相關措施始終不夠健全，使得長期利率指標不具指標效果。

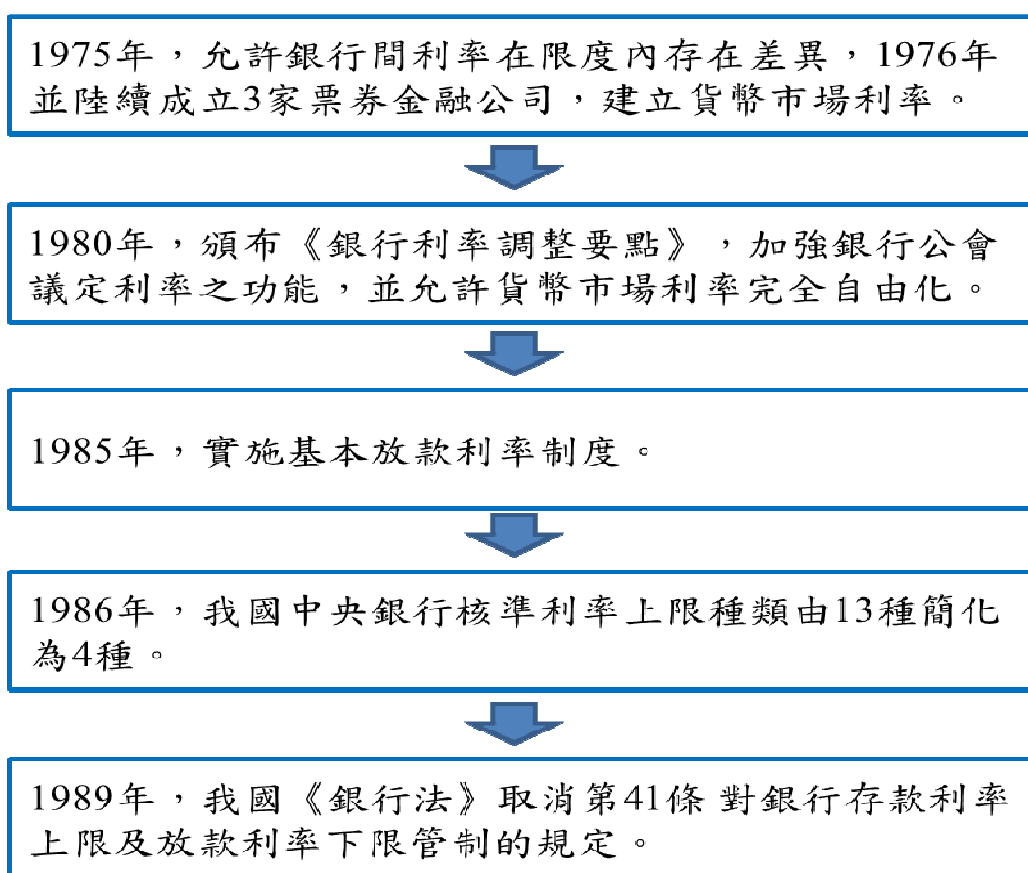


圖 3-1 台灣利率自由化的五大進程

簡要而言，台灣的利率自由化有五個主要的進程，首先是在 1975 年准許銀行間利率在限度內存在差異，並於次年陸續成立 3 家票券金融公司，建立貨幣市場利率。第二個進程是 1980 年，頒布《銀行利

率調整要點》，加強銀行公會議定利率之功能，並允許貨幣市場利率完全自由化；第三個進程是 1985 年，實施基本放款利率制度；第四個進程是 1986 年，中央銀行核準利率上限種類由 13 種簡化為 4 種；到了 1989 年進行最後一步，亦即《銀行法》取消第 41 條對銀行存款利率上限及放款利率下限管制的規定（參見圖 3-1）。因此，台灣利率的自由化過程耗費了 14 年才完成。

整體而言，利率自由化對企業而言是有好處的，因為銀行之間會形成競爭。目前，台灣各銀行 1 年期貸款利率在 3% 左右，至少是大陸的一半。針對大額貸款，某家銀行可以牽頭拉攏其他幾家銀行進行「聯貸」，如果資金在上億新台幣，年利率可能低至 1.5%。而中小企業要想獲得貸款，可以找台灣中小企業銀行，年利率在 2.5% 左右。

在外匯自由化方面，當時政府推動外匯自由化的措施主要包含匯率自由化及國際資本移動鬆綁。台灣於 1979 年 2 月成立銀行間外匯交易市場，由五家外匯指定銀行負責人組成匯率議定小組，根據前一營業日銀行與顧客間交際外匯交易狀況訂定即期外匯交易中心匯率，此即機動匯率制度。1982 年 9 月至 1989 年 4 月間，五家外匯指定銀行改為根據前一營業日銀行間外匯交易狀況來決定中心匯率水準。1989 年 4 月起，中央銀行廢止中心匯率制，改採自由議價制，匯率由銀行自由決定。此外，央行多次調高指定銀行國外負債餘額，銀行外匯買賣部位由銀行自訂並洽商央行同意後實施及辦理遠期外匯項目改以「負面表列」方式開放，並取消辦理遠期外匯期限之限制等多項自由化措施。

在放寬外匯管制方面，1987 年 7 月中央銀行廢除經常帳外匯管制，並大幅放寬資本帳交易管制，允許國內公司及個人每年可按一定金額申報匯出及匯入。當時規定個人結匯額度為五百萬美元，公司、

行號自由結匯額度為五千萬美元，外國人及華僑撤資及盈餘匯出限制亦陸續解除。1994年9月更准許外國人開立新台幣帳戶，外國人可在每筆十萬美元額度內（筆數不限）自由匯出入。

在引進外資投入資本市場方面，台灣也是採取循序漸進的。政府於1990年12月開放外國專業投資機構得以經證券主管之同意開放僑外外資直接投資證券；1995年2月全面取消外資投資總額限制後，投資個股的投資額限制也陸續放寬。1996年3月開放僑外資直接投資證券。此外，央行亦逐步放寬外國專業投資機構「(QFII)投資國內證券之資格、條件、個別投資額度及比例限制。個別限額由五千萬提高為二十億美元，同時並放寬外資及全體外資投資國內股市之持股比例，由5%及10%逐次提高，至2000年底已解除上述限制。央行對於外匯管理採取「原則自由，例外管理」之政策，循序放寬國際資金移動之限制。至此，台灣基本上已實現外匯自由化。

不過，值得注意的是，外匯管制解除後，由於台灣長期貿易順差累積大量的外匯存底，加上當時政府又採取緩慢的升值政策，使得大量的資金流入股市與房地產，進而導致股價狂飆以及房地產價格暴漲。為解決流動性過剩問題，政府於1988年5月開放證券商的設立，增添證券市場的活力，上市股票總市值與成交值呈戲劇性地成長，股價指數更一路狂飆，嗣後股市泡沫破滅²²。

此外，外匯管制的解除，允許資本得以自由移動，不但導致國際

²² 台灣當時外匯資產大幅增加也使貨幣供給隨之增加，從1985年底到1988年底，增加達158.9%，這在一般情形下應會引發通貨膨脹，然而由於貿易自由化的結果，使國內物價受到國際物價的約束，較少變動，但貨幣供給劇增的影響，主要反映在股票市場和房地產市場，引起嚴重的資產(價格)膨脹，形成泡沫經濟。股價指數從1985年平均只有745點，至1990年2月初飆升到12682點。而台北市房地產價格上漲大約在3~4倍。雖然新台幣對美元的匯率於1986年後大幅升值，1987年底升至28.55:1，1989年底升至26.16:1，但這樣的上升太晚又太猛，以致不僅造成企業界適應的困難，卻也無法阻擋形成中的資產膨脹。

金融市場直接與台灣的市場競爭。同時，台灣原本封閉的金融體系，在舊有的法令規章限制下，已無法有效的規範不斷湧出的新金融行為。為因應新的金融情勢，更迫使金融改革的步調加快，政府乃於1989年7月修訂銀行法，一方面使銀行利率完全自由化，另一方面允許民營銀行的設立，開放金融市場給新的競爭者加入。

1991年至1992年期間，政府核准16家新銀行設立並開始營運，同時也核准信託投資公司、大型信用合作社及中小企業銀行可申請改制為商業銀行，致使商業銀行家數倍增。在分支機構增設方面，政府也放寬金融機構申設分支機構與中小企業銀行跨區設置分行的法令規範。至於外商銀行來我國設立分行及代表人辦事處之審核規定亦大幅放寬，外商銀行之業務除信託、商業本票等部分業務與本國銀行一視同仁，享有國民待遇。

在擴大銀行業務範圍方面，銀行可辦理短期票券經紀及自營業務。並且本國銀行亦於1994年8月開始辦理商業本票簽證及承銷業務。在信用卡業務方面，財政部已開放非聯合信用卡中心會員辦理信用卡業務。同時金融機構亦可辦理IC卡業務、及各種新種衍生性金融商品例如保證金交易、換匯、遠期利率協定、選擇權等外匯業務。2000年11月「銀行法」修訂，其中第七十四條進一步開放銀行可以轉投資經營相關業務，例如：票券、證券、期貨、信用卡、融資性租賃、保險、信託事業等。有關信託業之開放，2000年7月「信託業法」已公布實施，容許信託業從事資產管理信託業務。

值得注意的是，由於銀行業普遍存在過度投資的現象，致使銀行業的淨值報酬率逐年下滑，資產品質嚴重惡化。此似乎顯示台灣銀行業競爭力並未因政府開放新設立而提升，反而造成獲利能力大幅滑落。主要原因在於政府為維持國內金融市場的安定，銀行業務開放幅

度略嫌不足，管制仍太嚴格，例如許多金融外匯業務仍未順應國際自由化潮流而開放鬆綁，以致金融創新機制無法發揮，金融創新不足。

再者，台灣早期對金融產業諸多管制，經濟發展初期產業投資所需資金，主要係由公營銀行支應。然隨著金融環境的變遷，開放利率與各項業務自由化，以及開放金融機構之設立，民營銀行在市場上挖人才挖業績，原本負有配合政府政策重要角色的公營銀行，在長期壟斷地位逐漸鬆動下，經營面臨極大的挑戰。尤其是公營銀行在經營管理、財務會計與人事晉用等各方面均需依據法令規定限制或擔負政策性任務，面對變化快速且競爭激烈的金融環境，難以維持其經營效率與競爭力。

因此，為提升公營銀行的競爭力與營運效率，政府乃於 1992 年公布「公營事業移轉民營條例施行細則」後，正式展開公營銀行民營化的工作，首批列入民營化之銀行包括彰化銀行、華南銀行、第一銀行與台灣中小企業銀行，其後，農銀、交銀、北銀與高銀也於 1999 年完成民營化工作。值得一提者，這些銀行均藉由現金增資與公開承銷完成釋股之民營型態。

三、一次金改及二次金改

台灣自 1990 年代以來，政府推動金融自由化與國際化，陸續展開一系列的金融改革開放措施，整體金融環境產生了相當大的轉變。在 1995 年，台灣爆發信用合作社及農會信用部普遍擠兌之金融危機，接著在 1998 年下半年發生地雷股以及票券公司流動性危機，最終形成部分銀行擠兌的本土性金融風暴。上述危機的發生，同時也暴露本國銀行業在金融自由化後所面臨到的幾個問題：(1) 銀行家數過多，過度競爭 (Over Banking)；(2) 存放款利差縮小，獲利能力下降；(3) 逾放比率攀高；以及 (4) 資本適足率偏低。這些金融問題，促

使台灣社會體認到金融環境改變，金融機構體質需要改善，政府乃積極進行一系列金融法規與體制的重建，亦即所謂的第一次金融改革。

為使金融改革順利推動並有其法源依據，政府自 2000 年以後陸續通過諸多金融相關法令及條文的修正。2000 年 11 月修正「銀行法」放寬銀行對金融相關事業轉投資的規定，以提高銀行效能；同年 12 月通過「金融機構合併法」容許銀行、保險與證券三行業做同業合併，以擴大金融機構經營規模。2001 年 6 月通過金融六法，包括「金融重建基金設置及管理條例」、「存款保險條例部分條文修正」、「營業稅法部分條文修正」、「金融控股公司法」、「票券金融管理法」、「保險法部分條文修正」。其中金融控股公司法於同年 11 月開始公布實施，允許金融機構透過成立金融控股公司方式經營。藉以發揮金融綜合營運效益，提昇金融產業競爭力，以擺脫困境，並進一步緩和結構性問題。

此外，在金融機構整併方面，財政部於 2002 年底核准金融控股公司相繼成立，為台灣金融業大型化發展開啟新的契機。2002 年元旦台灣加入世界貿易組織（WTO），持續開放以及取消各種金融管制措施，銀行的經營面臨另一番考驗。透過金融控股公司法，提供國內金融產業「移動」與「重組」的法源，一方面解決銀行過度競爭，無法達成規模經濟的缺失，一方面可以因應 WTO 開放後，國外銀行的競爭，順應潮流造就大型化與國際化的銀行與之抗衡。

台灣 14 家金融控股公司相繼成立，整併了 50 多家銀行、證券、保險及金融周邊機構。開放成立以來，各家金控整合資源，金控公司旗下的子公司得以透過共同行銷（Cross Marketing）、資源交互運用或共同營業設備、營業場所等方法，進行業務或交易行為；也就是個別子公司的通路得到整合，金融商品多元化。

一次金改成功地讓逾放比率下降，然尚有某些問題未臻全功。例

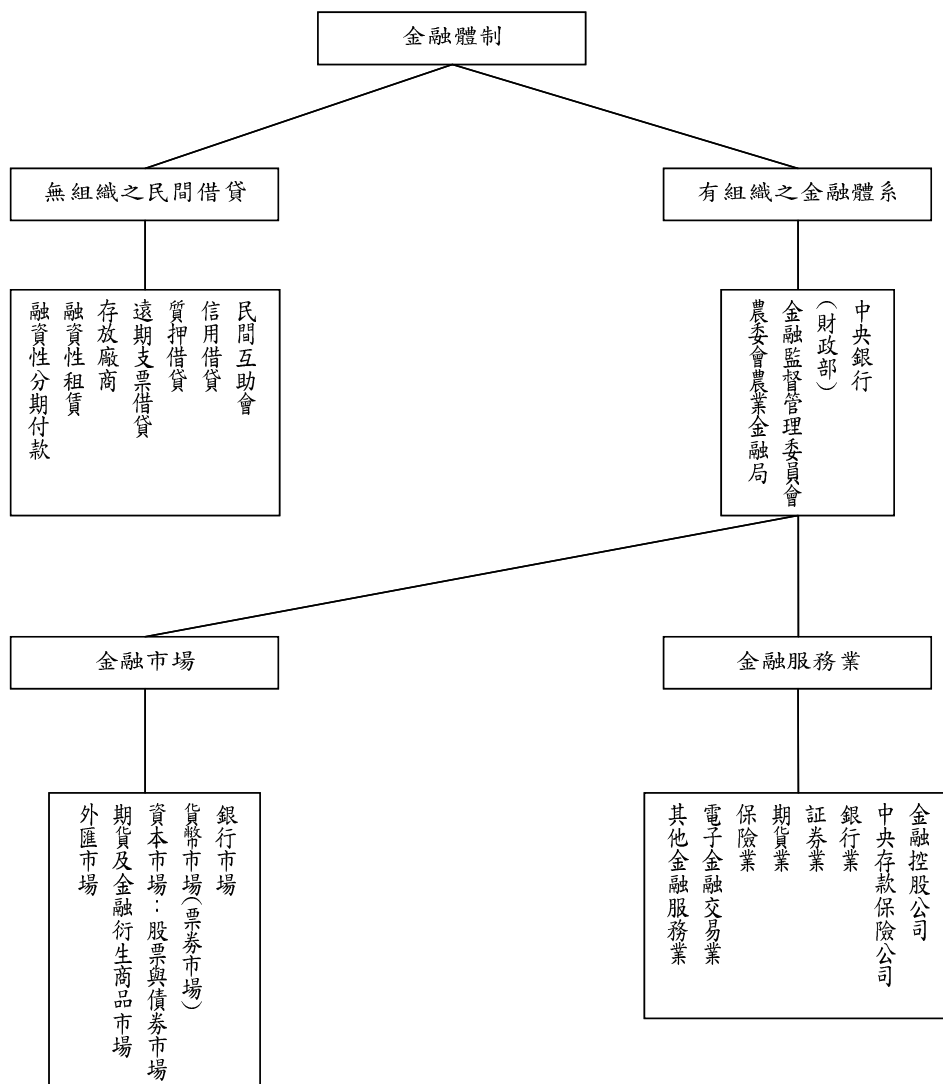
如，銀行家數仍舊眾多，可見金控的整合並未明顯降低銀行家數，尤其是分行家數仍然成長。其次，銀行資本的適足率仍然偏低，尤其在2006年「第二代巴塞爾資本協定」(Basel II)正式實施後，銀行資本適足率偏低的問題更是被突顯出來。此外，銀行獲利能力依舊不佳且缺乏創新，存放款利差仍為銀行獲利主要來源。如果台灣金融市場不擴大，而銀行家數仍舊眾多，如此競爭激烈的狀況將難以改善。因此除了考量繼續解決一次金改尚未改善的問題外，為了持續推動台灣金融市場的國際化及自由化，政府乃有二次金改之舉。

2004年底，政府開始推動以開放、創新、效率為原則，發展台灣成為「區域金融服務中心」之目的第二次金融改革。為求金融機構的規模經濟效率，前總統陳水扁於2004年10月之經濟顧問小組會議裁示出四大整併目標，包括有：2005年底促成3家金融機構市占率達到10%以上、2005年底將12家公股銀行整併為6家、2006年底將14金控公司整併為7家、2006年底前至少有1家金融機構由外資經營或至國外上市。如果說第一次金融改革是以「除弊」為重點，第二次金融改革的主軸則在於「興利」。

不過，由於「限時限量」的作法，徹徹底底將原本二次金改的方向予以扭轉，由原本全國服務業發展會議中所強調的金融創新及多樣化金融服務等「興利」之面向，轉向為可能圖利財團、造成金融產業壟斷之方向，二次金改終至失敗。2005年10月，立法院開議後，立法委員針對二次金改進行全面性的檢討，並做出三項決議：(1)無異議通過停止二次金改；(2)停止釋股、換股等各項公股股權移轉方式，即停止出售公股金融機構股票；(3)要求政府積極籌組公營的金融控股公司。

基本而言，台灣自2001年11月實施金融控股公司法以來，金控公司的相繼成立，不僅改變了台灣原有的金融制度與運作模式，也重

組了金融版圖，金融集團以金控的型態來運作，將成為未來台灣金融市場的主要格局。現階段而言，台灣的金融體系如圖 3-2 所示，其中所謂有組織的金融體系，係指在金管會、中央銀行或農業金融局監督管理下進行金融活動，台灣即使已存有正式組織的金融服務機構與競爭激烈的公開市場，然而無組織的金融活動依然存在²³。



資料來源：于宗先、王金利(2005)，台灣金融體制之演變

圖 3-2 台灣現行金融體制圖

²³ 由於儲蓄互助社並未受到金管會(在過往未落實金融監理一元化之前為財政部)以及中央銀行的監管，因此向來被劃歸為無組織的金融體系範疇。

第二節 台灣金融自由化所遭遇的問題以及爭論焦點

自 1980 年代實施一系列的金融自由化措施以來，過程中也遭遇諸多問題與爭議。例如在金融自由化的過程中，新銀行開放標準，如何設定？開放新銀行的設立或實施公營銀行民營化，究竟孰先孰後？金融自由化與金融紀律之維護，孰輕孰重？這些問題在當時都曾引起爭辯，以下分別說明。

一、新銀行設立標準的問題

台灣經濟發展初期資金匱乏且市場封閉，政府主導之公營銀行確實發揮肩負之資金中介功能，然隨著經濟快速發展與國內資金市場規模擴大，對國內銀行業之層層限制已不符合金融效率的追求，且隨著 1980 年代台灣實施貿易自由化，以及資訊技術創新與國際資本移動快速，政府加速推動金融自由化與金融國際化，以期提升台灣國際競爭力之決心亦日益增加，因此，開放民營銀行設立之聲，因應而起。政府除於 1989 年施行利率自由化外，亦在 1989 年增訂銀行法第五十二條第二項：「依本法或其他法律設立之銀行或金融機構，其設立標準，由中央主管機關定之。」財政部並於 1990 年發布「商業銀行設立標準」，開始接受新銀行設立申請，並於 1991 年核准 15 家新銀行設立，隔年再核准一家，共 16 家新設銀行²⁴。然而在開放新銀行的設立標準方面，有兩個問題普遍為人所詬病，分述如下。

一是有關資本額一百億元的門檻規定，另一是股權分散的原則。根據林寶安（2001），關於資本額一百億元的規定，可能是以 1980 年代美國儲貸會及數以千計小規模銀行倒閉事件為借鏡所形成，主要目

²⁴ 這 16 家包括：萬通商業銀行、大安商業銀行、聯邦商業銀行、中華商業銀行、遠東國際商業銀行、亞太商業銀行、華信商業銀行、玉山商業銀行、萬泰商業銀行、泛亞商業銀行、中興商業銀行、台新國際商業銀行、富邦商業銀行、大眾商業銀行、寶島商業銀行、萬泰商業銀行。

的著重在強化新銀行經營體質的穩定性，避免新銀行資本規模太小可能產生諸多弊病，從而對金融市場造成衝擊。不過，也有學者指出，此一設計是一種偏袒大財團的歧視性進入障礙，事先排除占全國企業總數 97%、資本額不足 4,000 萬元的中小企業申設的可能。另一方面，銀行對財團開放也可能因此產生道德風險（moral hazard）。亦即，當具備財團背景的大企業身兼銀行經營大權時，球員兼裁判的角色與利益衝突勢必無法避免，銀行可能成為財團私人金庫的道德風險疑慮因而產生。例如早先新銀行爆發的諸多弊案，就是因為董監事大舉違規借貸所造成。

另外，在股權分散原則部分，由於擔心同一個人及其關係人的持股比例過高可能形成家族企業，因此為使所有權與經營權分開，在新銀行設立標準上，一開始係規定：「同一人持有同一銀行之股份，不得超過其已發行股份總數百分之五；同一關係人持有之股份總數不得超過百分之十五。」不過，此一股權分散原則在新銀行實際營運之後，卻發現會造成少數大股東可以掌控多數小股東所擁有銀行的弊端。換句話說，這種權責不符的情況，無疑會提高少數大股東徇私舞弊的誘因，進而形成道德風險問題，並影響銀行的正常營運。因此，後來乃將此一條款規定的上限分別提高為個人百分之十、同一關係人百分之二十五，以形成所謂的主要股東，加重其對銀行經營的責任與用心投入，並解決過去權責不符的道德風險。

二、自由化順序抉擇

金融自由化的過程中，在銀行的改革開放方面，曾出現自由化與民營化孰先孰後的爭議。在學理上，兩者的優劣之爭議並無定論，然在執行層面上，則因開放新銀行設立乃為釋出新的利益，而公營銀行

民營化則將原先立法機關因監督職能而可從中獲取的好處斬斷²⁵，故於政治操作上前者可行性易於後者²⁶，因此台灣亦採取自由化先於民營化之順序。

一般而言，政府以股權移轉進行民營化的過程中，通常會採取階段性釋股的方式，在考量市場競爭開放程度、相關法規是否健全與肩負政策是否完成等因素，來決定釋股計畫的幅度與時程。1990 年底政府開放十六家民營銀行新設，以及陸續放寬外國銀行來台設立分行及代表人辦事處的限制，即定下銀行自由化優先於民營化之基調，也使後來公營銀行民營化工作，被動成為一不得不的進程。許嘉棟（1993）指出，公營銀行在人事、預算、決算、會計與審計等法令的約束下，難與新民營銀行在吸收人才與業務經營等方面有效競爭，其經營若因新銀行之加入競爭而陷於困境，對國內金融體制之穩定，將形成莫大的衝擊與威脅。

隨著「公營事業移轉民營條例」於 1991 年 6 月修正公布，以及「公營事業移轉民營化條例施行細則」於 1992 年 2 月公布，公營事業民營化之工作據此展開。其中，彰化銀行、第一銀行、華南銀行及台灣中小企銀等 4 家省屬銀行被列為第一優先民營化的公營銀行，且已於 1998 年 1 月完成民營化工作，成為民營銀行。其後，農民銀行、交通銀行、台北銀行與高雄銀行也於 1999 年完成民營化工作，合作金庫則是於 2005 年完成。值得一提者，這些銀行均藉由現金增資與公開承銷完成釋股之民營型態。

隨著自由化與民營化的推動，近十年來一連串的金融危機，以及

²⁵ 以當時台灣省屬七行庫、特別是三商銀若要民營化，這將代表著省政府施政預算上一個重要財源的終結。

²⁶ 于宗先、王金利(2005)也曾指出，開放新銀行設立，是政府對財團與社會人士所釋放出的新利益，在利益的誘因下，措施推展當然順暢，也因此具有時效；而公營銀行民營化的執行，卻與原既得利益者的利益相衝突，包括各類的政治酬庸問題等。

目前我國金融體系的諸多結構性問題，即肇因於我國開放銀行新設的腳步先於公營銀行民營化。1989 年銀行法修正開放民間申請設立銀行。其中將銀行設立之資本額訂為 100 億元藉高門檻阻嚇申請意願，並且規定銀行於完納一切稅捐後分派盈餘時，應先提 30% 為法定盈餘公積，同時也配合國際清算銀行（BIS）的銀行自有資本與風險性資產之比率不得低於 8%。這些規範均在避免道德風險並提高銀行淨值比例。然而新設銀行竟高達十六家，使短期資金市場存在銀行惡性競爭現象（over banking）。銀行業過度競爭結果，首當其衝為基層金融機構，其業務不斷遭到侵蝕而減少。再加上農會信用部受制於農會法及銀行法，監理機關過多，基層金融問題油然而生（農業金融法還未通過前之階段）。

除了基層金融問題外，台灣各銀行業務同質性極高，銀行間商品替代性趨近於百分之百，主要收入來源仍依賴傳統的存放款業務，而新型金融業務又未同步成長，再加上利率不斷下滑的結果，遂使銀行業之經營更趨艱困，除銀行資產與淨值報酬率逐年降低外，資產品質也普遍惡化。而這，都與大幅開放銀行新設有極大的關連。

三、金融自由化與金融紀律之輕重

金融自由化是經濟自由化的一環，目的在藉由鬆綁及開放相關規定與限制，強化金融服務及提升金融效率，使資金流通與分配達到最適，讓市場機能完全發揮。但是，如何在自由化鬆綁過程中兼顧金融紀律、降低潛藏危機並維持金融市場穩定，則是一個非常重要的課題，也引起諸多文獻的討論。

舉如，許嘉棟（1993）、林寶安（2001）及許振明（2001）等皆指出，政府在實施金融自由化的同時，絕不可忽視金融紀律之維持，甚至應加強金融監理。謝森中（1991）及林政國（1995）更直指金融

自由化並非政府放任不管或無為而治，而是需配合國際間所適用的金融規範、準則和制度，避免潛在金融危機的發生。金融自由化政策的不當，大多是肇因於未能事先有效建構金融紀律。前財政部長郭婉容在接受遠見雜誌專訪時也提到，由於金融安定涉及整體經濟發展、人民生計與社會安全，對金融安定的考慮一定要優於效率。因此政府的目標是在推動金融自由化的同時，也兼顧到金融紀律化與金融健全化。Mishkin (2001) 的專書更論述說，金融自由化過程中最重要的是必須同時進行再管制 (re-regulation) 的工程，以強化金融紀律避免引起金融市場的動盪，而非僅是鬆綁或開放不當管制 (de-regulation)。

不過，即使學者及官員都瞭解金融自由化與金融紀律同等重要，但過往台灣在實施金融自由化的過程中，卻一直沒有做好金融紀律化及金融健全化的工作。例如，1990 年代初期開放新銀行的設立後，國內金融機構依舊陸續爆發諸如人頭戶貸款、關係人相互借貸及銀行超貸的弊端，此些違法事件幾乎與 1970 年代的銀行違約事件一模一樣，顯見政府在實施金融自由化的同時，並未一併嚴格執行相關的金融監管措施，金融紀律也因而鬆散。

而在 1990 年代新銀行設立之後，前述金融紀律未能落實的結果，就是擠兌風波層出不窮。1995 年 7 月，彰化爆發彰化四信擠兌風波，而後因處置不當，擠兌開始擴散至鄰近的彰化一信、二信、五信、十信及員林、鹿港信合社等，儼然形成一個區域性的金融風暴。從此次事件之後，地方性金融機構內部紊亂的管理及其違法超貸情事，儼然成為我國金融體系中的不定時炸彈，而中央主管機關和地方政府也為平息各種擠兌事件而疲於奔命。據統計指出，光是在 1995 年下半年，至少有 15 起農會信用部發生擠兌事件，而在同年 12 月，華僑銀行也爆發了擠兌風波，1996 年，發生在農會信用部的擠兌事件也至少有 12 起，在銀行部分，台東的中小企銀也爆發擠兌，關於

農漁會信用部、信用合作社，以及商業銀行的連續擠兌事件，一直到2000年才算暫時告一段落。此一現象表示這並非個別單一金融機構出現問題，而是整個台灣金融機構經營不良以及金融法治遵循不足所造成。此外，這種在金融自由化過程中所出現的金融亂象，也顯示出存款保險機制的重要性。

所謂存款保險制度，乃是穩定金融秩序的一種金融保障制度，它是由符合條件的各類存款性金融機構集中起來建立一個保險機構，各存款機構作為投保人，按一定存款比例向其繳納保險費，建立存款保險準備金。當成員機構發生經營危機或面臨破產倒閉時，存款保險機構向其提供財務救助或直接向存款人支付部分或全部存款，從而保護存款人利益，維護銀行信用，因此存款保險也被認為是一個國家金融安全網中不可或缺的一環²⁷。

我國存款保險制度的發展可分為三個階段：

（一）1985年至1995年

1985年，我國因台北十信及國泰信託擠兌事件發生，為處理該等機構產生困難，乃於該年9月設立中央存款保險公司，資本額新台幣8億元，而當時除基層金融機構、信託投資公司及二家商銀為民營外，均為公營行庫，且存款總額約八成均為公營銀行擁有，故立法採自由投保。設立初期為優待客戶，以萬分之1.5之費率招攬客戶，因此10年間累積賠款特別準備金僅新台幣10餘億元，資本額增至新台幣50億元，且僅部分要保基層金融機構及商銀為受檢單位，此一期間為台灣經濟金融大變革，利率及匯率雙率採浮動，又開放16家民營商業銀行設立，因而金融業務競爭激烈，基層金融受衝擊最大，如前所述，1995年至1996年間基層金融發生數起擠兌，其中因有未參

²⁷ 可參見國際存款保險機構協會(IADI)對於金融安全網的定義。

加存保者而難予處理，且處理問題金融機構所需資金均向央行融資。

（二） 1996 年至 2000 年

1996 年，我國政府將全部基層金融機構 300 多家，授權由中央存款保險公司辦理金檢，公司增加金檢人員 190 餘名，不但負有很大政策任務且可增進公司之功能。另政府實付資本由新台幣 50 億元增至新台幣 100 億元。又於 1999 年底立法通過存款保險從自由投保改為全面投保，同時採行風險費率，費率由萬分之 1.5 調升為萬分之 5，如此每年可增加保費收入將近新台幣 40 億元，以增強賠款特別準備金，作為爾後 RTC 基金之重要資金來源之一。更因完成金融預警制度，篩選出問題金融機構以便儘早處理。此時可說已建立吸收存款金融機構退場必備之根基。

（二） 2001 年迄今

2001 年政府為進行金融大改革，立法完成金融控股法及農業金融法，俾便順應潮流推展綜合銀行業務。又立法設立 RTC 基金，進行處理由金融預警制度所篩選出 36 家資本為負數之金融機構，同時 2004 年 7 月行政院金融監督管理委員會的設立，統一監理事權。目前雖然中央存款保險公司未保有檢查權，惟前經金融預警制度所篩選出之問題金融機構，大部分在此期間已由 RTC 基金配合處理，並建立 RTC 處理之經驗，且農漁會信用部依據農業金融法改隸農委會主管，今後似可恢復保額範圍內理賠，並樹立存款人及市場制約功能。

顯然地，從上述文獻的討論可以清楚知道，市場效率與紀律同樣重要。金融自由化並不等於鬆弛金融紀律，反而更應該加強金融紀律並維持金融穩定。美國實施金融自由化時，由於沒有適當加強金融監管措施，而引發儲貸協會倒閉的金融風暴就是最好的一個例證。未來中國大陸在實施金融改革的同時，此些問題或許都是值得注意的面

向。

第三節 由台灣經驗觀察大陸金融改革未來的可能走向

一、關於新金融機構的成立

(一) 中國大陸發展概觀

面對經濟規模不斷的增長，欲舒緩市場上資金供不應求的狀況，成立新的銀行或是類似銀行性質的金融機構以求增加金融的覆蓋率，乃是一種「金融服務」自由化的過程，也是整體金融改革的重要工作，這也是台灣於 1990 年代初期開放新銀行設立的背景。中國大陸目前對於新金融機構的開放，主要著眼在滿足縣級城市甚至農村地區的金融服務，以配合其經濟成長過程中的城鎮化發展策略。2008 年，中國人民銀行和銀監會聯合頒佈了《關於村鎮銀行、貸款公司、農村資金互助社、小額貸款公司有關政策的通知》，便是藉此將金融服務的觸角更加深化至二、三縣級城市，以期能對金融市場上資金供需失衡的狀況有所調整。由於外資對於村鎮銀行以及小額貸款公司已作了一定規模的布局與投資，以下僅就這兩者做簡要的說明。

1. 村鎮銀行

2007 年 3 月 1 日，大陸第一家村鎮銀行「四川儀隴惠民村鎮銀行」正式掛牌成立，截至 2010 年底已開業的村鎮銀行計有 349 家，其中主發起人為政策性銀行、國有大型商業銀行、股份制銀行和外資銀行的，總共僅有 40 餘家，其餘 80% 以上的主發起人為城商行、農商行、農合行、農信社等地方中小金融機構。由此可看出，傳統的大型金融機構對設立村鎮銀行的積極性不高，至 2011 年，五大行僅發起設立村鎮銀行 18 家。村鎮銀行中不乏中外資合作及外資獨資成

立，香港滙豐銀行更是首家進入大陸農村市場的外資銀行。自 2007 年 12 月第一家滙豐村鎮銀行於湖北隨州曾都開業至今，設立十家村鎮銀行及下屬六家分行，共計 16 處營業網點。渣打銀行在內蒙古的林格爾也設立了第一家村鎮銀行。新加坡淡馬錫控股公司更計劃與中國銀行在大陸開設 400 家村鎮銀行，雙方合作的首家村鎮銀行已於 2011 年 3 月 5 日於湖北成立。此外，澳洲聯邦銀行及西班牙桑坦德銀行等外資銀行，相繼紛紛投入大陸村鎮銀行這塊市場，顯示外資銀行對於此項布局都深具信心。

關於村鎮銀行設立的准入意見，大陸官方對於資本範圍、註冊資本限額，投資人資格、業務准入、高級管理人員准入資格、行政審批、公司治理等方面均較一般商業銀行有所突破。其中，最重要的在於兩項：一是對所有社會資本開放。境內外銀行資本、產業資本、民間資本都可以到縣市或農村地區投資、收購、新設銀行業金融機構。二是對所有金融機構開放。調低註冊資本，取消營運資金限制。在縣（市）設立的村鎮銀行，其註冊資本不得低於人民幣 300 萬元；在鄉（鎮）設立的村鎮銀行，其註冊資本不得低於人民幣 100 萬元。

從已開業的村鎮銀行業務情況來看，外資銀行的積極可能更多是出於佈局中國大陸的戰略考慮，受到利益的驅使下很難實現對「三農」從一而終的既定經營理念，變質為承作商業性貸款的金融機構。以滙豐體系之村鎮銀行來看，幾乎座落在黃金客戶資源豐富的當地經濟發達區域。渣打村鎮銀行自設立以來，更是尚未發放出一筆貸款。城商行等區域性金融機構設立村鎮銀行的動機更多的是想實現跨區經營，以擴大業務範圍為目標。

2. 小額貸款公司

小額貸款公司是由自然人、企業法人與其他社會組織投資設立，

不吸收公眾存款，經營小額貸款業務的有限責任公司或股份有限公司其是企業法人，有獨立的法人財產，享有法人財產權，以全部財產對其債務承擔民事責任。小額貸款公司股東依法享有資產收益、參與重大決策和選擇管理者等權利，以其認繳的出資額或認購的股份為限對公司承擔責任。政策目的希望其可以承擔扶助社會基層的融資這一根本職能的同時，兼顧自身的可持續發展並且擴大其覆蓋面。同時，小額貸款公司作為降低貸款門檻，放寬貸款條件的先驅者，在解決貸款難問題上，相比銀行業金融機構承擔了更多的社會責任和更大的經營風險。

小額貸款公司的註冊資本來源須為全部為實收貨幣資本，由出資人或發起人一次足額繳納。有限責任公司的註冊資本不得低於 500 萬元人民幣，股份有限公司的註冊資本不得低於 1,000 萬元人民幣。單一自然人、企業法人、其他社會組織及其關聯方持有的股份，不得超過小額貸款公司註冊資本總額的 10%。²⁸

2008 年 5 月，銀監會和人民銀行聯合發佈關於小額貸款公司試點的指導意見，小額貸款公司試點從此推向全國。2009 年以來，小額貸款公司「遍地開花」，機構數量出現了「井噴式」的增長。但是由於小額貸款公司出現的時間短，所以在發展的過程中存在很多問題。小額貸款公司對縣域及農村金融市場發揮了積極作用，但同時也出現了後續資金不足、盲目發展、風險偏大等問題。根據中國人民銀行小額貸款公司統計資料公佈的資料，截至 2011 年底，全國小額貸款公司超過 3,800 家，貸款餘額超過 3,358.85 億元人民幣，因此它的確在提升中國基層（含農村）金融機構據點覆蓋率中發揮了重要的作

²⁸ 有關單一自然人、企業法人、其他社會組織及其關聯方持有的股份，不得超過小額貸款公司註冊資本總額的 10% 的限制，中國大陸在審批的實務運作上，此一規定主要針對沒有小額貸款經驗的股東。許多外資金融機構在國外都有豐富的小額信貸經驗，因此不受此限；且實際上許多外資的小貸公司，皆屬全資性質，如富登小額貸款。

用。然而資金來源、風險控制等問題仍然制約著小額貸款公司的進一步發展。

(二) 和台灣的差異

1. 新金融機構的開放以縣級城市以下為主

中國大陸，在既有的銀行業體制，包含國有銀行、股份制銀行，以及城商行等規模和家數，仍進行嚴格的管控，雖然其分支機構也不斷在擴展，但仍不足以滿足民間，特別是基層的金融需求，因此新的金融機構的開放，也著重在縣級城市或是農村地區。台灣在新銀行開放設立之時，已有信用合作社和農漁會信用部用來補足基層的金融需求，因而和中國大陸有所不同，但是擴展金融覆蓋率，以及加強金融深化的大方向則屬於一致。

2. 較低的資本准入門檻或是以金融週邊組織為主

台灣在 1990 年代初期開設新銀行時之背景，一方面是要滿足當時因經濟成長所需之資金來源，另一方面也是要吸引民間資本進入金融體系，促進金融產業的自由化；此外，當時我國政府基於對風險抵抗能力的要求，因此開放設立新銀行的標準傾向於較高的資金門檻。反觀中國大陸，為了鼓勵內、外資能於基層地區廣設金融機構，所以在村鎮銀行等的資本准入門檻相對較低；然而儘管小型金融機構抵抗風險能力有限，但是透過對於業務以及放款規模的適度限制，仍可對於風險進行管控。而小型貸款公司只能進行放款，不能收受存款，因此在資金的安全控管上也比一般的商業銀行容易，所以在滿足大陸金融服務需求的過程中也被當作主要的政策工具。

二、金融自由化以及民資入股

將民間資本導入中國大陸的銀行業，除了鼓勵新設金融機構外，

從原本的國有銀行、股份制銀行，或是城市商業銀行的資本結構中，慢慢降低政府（中央或地方）的持股比例，乃是必要的做法，因為公有制的不效率性，以及其中可能存在的壟斷性利益而導致的腐敗問題，向來為人所詬病，為提升銀行的內部公司治理能力並提升經營效能，將民間資本引入現存的銀行機構中對於中國大陸而言也同樣是必要的。然而同樣的，中國大陸跟台灣當時所碰到的公股銀行民營化過程相同，由於這牽涉到許多既得利益的破除，因此儘管有不少銀行界的業內人士公開呼籲國有控股的股權應該逐漸退出市場²⁹，但是在溫州金融改革之前中國大陸中央對於民資入股銀行仍未有積極的做法。

然而在今（2012）年度溫州市金融綜合改革方案推出之後，中國大陸銀監會也於5月26日出臺了《鼓勵和引導民間資本進入銀行業的實施意見》（內容全文請詳參附件二），明確表態支持民營資本與其他資本按同等條件進入銀行業。其中，一是對於民營企業參與城市商業銀行風險處置的，持股比例可以適當放寬至20%以上。這表明民營資本參股城市商業銀行的最高入股比例終於與境外資本參股各類銀行的最高比例看齊了。二是支援民營企業參與村鎮銀行發起設立或增資擴股。村鎮銀行主發起行的最低持股比例由20%降低為15%。當村鎮銀行進入可持續發展階段後，持股比例還可以調整。這就是說，在以後村鎮銀行中，發起行可以降低其比例，從而使村鎮銀行有可能變為純民營的銀行。進而使村鎮銀行成為民營資本的主戰場。該《實施意見》同時也要求各級銀行業監督管理機構嚴格按照有關規定，根據銀行業行政許可規章確定的條件和程式，實施市場准入行政許可，不

²⁹ 民生銀行行長洪崎在「2011 環球企業家高峰論壇」就曾指出「企業利潤那麼低，銀行利潤那麼高，所以我們有時候利潤太高了，有時候自己都不好意思公布。」，他於該演講中主要是要說明，在經濟結構調整的大趨勢下，國有控股的股權可以逐步逐步地退出市場，讓更多的社會資金進入銀行。因為國有股從銀行逐步撤出，讓社會資本參與，又減少風險，又能夠使需要的資金轉換到更大的投入當中，以保證經濟的合理的調整。

得單獨針對民間資本進入銀行業設置限制條件或其他附加條件，各級監管機構需要提高透明度，使民營資本能真正享受到與其他主體一樣的待遇。

整體而言，該項《實施意見》的推出是中國大陸金融體制改革具有實質性突破的一個政策。長期以來，中國大陸雖然沒有任何法律禁止民間資本進入銀行業，但民間資本想要進入銀行業卻會遇到實實在在的各種障礙。其待遇甚至比不上境外資本，因為民營資本投資銀行業，都是按照個案處理的方式進行。而境外資本進入中資銀行或外資銀行設立子銀行或分行卻是有章可循的，如外資參股中資銀行的股權比例為單戶不超過 20%，外資總股份不超過 25%。監管部門對民營資本進入銀行業，特別是控股銀行業一直持非常審慎的態度。

中國大陸監管部門擔心民間資本進入銀行的一大因素是關聯交易的問題，主管機關擔心這些民營企業將銀行作為自己的提款機，從而引發風險。這種擔心不無道理，但也正是看到民營資本的進入不僅可以改變銀行業的股權結構和治理結構，而且可以有效地改變中國銀行業的市場結構，能更廣泛的支援小、微企業，所以，對於民間資本進入銀行業監管放寬。

三、金融紀律與存款保險

(一) 中國大陸存款保險現況

在金融改革過程中，金融紀律的維繫有賴於健全的公司治理以及完善的監管，而健全的公司治理有賴於法規的遵循以及人才的培養，需要在實踐中不斷累積經驗，並且透過競爭的方式才能有效革新內部管理機制，這往往無法短時間一蹴可及，因此在金融發展的過程中，若是銀行機構發生違法情事以致信用受損，則容易引發出擠兌事件甚至蔓延而產生區域性的金融風暴，因此監管機關的制度性防治措施便

相當重要。以銀行經營出現危機或面臨破產倒閉時所引發的擠兌防治為例，目前中國大陸在處理這類金融問題時，主要仍以行政手段作為主要的監管方式，缺乏制度性的存款保險機制作為金融安全防護的重要環節。

所謂存款保險制度，乃是銀行根據各類存款餘額的一定比例向專門的存款保險公司繳納一定的保險費，建立存款保險基金，當銀行經營出現危機或面臨破產倒閉時，存款保險公司按照保險協議向承保銀行提供財務救助或直接向存款人支付部分或全部存款，從而保護存款人利益、維護銀行信用、穩定金融秩序。目前中國大陸實際上實行的是隱性的存款保險制度，即金融機構是憑藉政府的信用在經營。經營不善的金融機構在退出市場的過程中，往往是由中央銀行和地方政府承擔個人債務清償責任。但隨著經濟的快速發展和金融體制改革的深化，由各級政府或人民銀行買單的缺陷和弊端日益顯現出來，這種模式不僅會給各級財政帶來沉重負擔，而且導致人民銀行貨幣政策目標出現扭曲。

（二） 中國大陸實施存款保險制度的挑戰

一般而言，實施存款保險制度的挑戰來自於它可能誘發道德風險。也就是說，一方面存款保險制度的存在使得存款者風險意識下降，特別是在利率市場化實現以後，他們就可能不顧銀行經營風險，將錢存到願意支付最高存款利息的銀行；另一方面，商業銀行的風險管控機制也會弱化，在經營活動中就可能為追求高額利潤而過度投機。然而在中國大陸，這種道德風險的問題並不必然成為實施存款保險的挑戰，因為如前所述，中國大陸目前實際上實行的是一種隱性的存款保險制度，道德風險問題本已存在。

這種隱性存款保險制度甚至還覆蓋到證券、信託等各個非銀行金

融領域。比如說剝離四大銀行的不良資產並對它們注資，或者是向被關閉金融機構提供再貸款以償還私人債務，都可看作是大陸政府為民眾所提供了一種變相的「存款保險服務」。與國外普遍採用的顯性（或是制度性的）存款保險制度不同的是，這種存款保險制度幾乎覆蓋了所有額度的銀行存款³⁰，而且所謂的保費相當於是以稅收或鑄幣稅的形式從納稅人那裡籌集來的。這使得存款人「用腳投票」的機制失靈；同時，單一的「零費率制」也使得各銀行不用為它們的過度冒險行為而支付額外成本。

也正因為制度性存款保險機制的重要，目前中國大陸的十二五規劃中，在「深化金融體制改革」一章中明確指出將推進存款保險制度儘快建立，為進一步推進利率市場化等金融關鍵領域改革創造環境和條件。雖然這樣的宣示表示存款保險制度的推出已指日可待。但存款保險在大陸實施真正的挑戰在於是否能將大型國有銀行一併納入該保險體系中。因為國有銀行有政府為其做後盾，無償享受政府提供的保險，因此為了節省運行成本，顯然不願加入存款保險體系。

若是單只就國有銀行外的銀行性金融機構實施存款保險制度，國有銀行的存款業務量必然會受到衝擊，而且在目前大陸銀監會嚴格管控存貸比的情況下，也將進一步影響這些國有大型銀行的獲利表現。但如果不把國有獨資商業銀行納入這一體系，那麼由於保險基金數額小、範圍狹窄，就很難保證銀行資金發生大量損失的時候對儲戶進行賠付。

整體而言，為了確保金融紀律並有效管控金融風險，存款保險制度的推出在大陸應屬勢在必行，但由於該制度影響層面廣泛，因此有關投保機構的範圍，保費差別訂價機制的設定，以及相關處理金融機

³⁰ 一般存款保險制度皆有其存款額度保障的上限，在我國為 300 萬元。

構破產或退出的配套措施的規畫等，還有待未來的考驗。

四、輔助性金融體系的發展

(一) 台灣的現況

在銀行業務的過程中，為了解決在辦理授信業務時所可能產生的資訊不對稱問題（特別是對於中小企業），以及擴大銀行業對於企業的金融服務功能，能夠增強企業信用並降低銀行授信風險的輔助性金融體系便扮演著重要角色，其中特別值得注意者乃是徵信機制的建立以及信用保證制度的實踐。以我國而言，這兩部部分的職能主要是由聯合徵信中心以及中小企業信用保證基金來承擔。

1. 金融聯合徵信中心

金融聯合徵信中心（簡稱聯徵中心）之前身為台北市銀行公會聯合徵信中心，創始於 1975 年，為銀行公會體系下負責公會會員機構間授信資料蒐集、處理及交換之資料處理中心，歷經 17 年之經營，業務日具規模，遂於 1992 年以原組織營運剩餘，以台北市銀行公會名義，全數捐助成立為公益性財團法人「金融聯合徵信中心」，持續將正確而高品質的信用資訊，本諸「使用者付費原則」，提供會員機構查詢運用。

聯徵中心是台灣目前唯一蒐集金融機構間信用資料的信用報告機構，也是亞洲地區第一家蒐集並建置個人與企業之正面與負面信用資料的信用報告機構，並於 2004 年獲得世界銀行對全世界信用報告機構調查評比，在「公共信用報告機構」所屬之 68 個國家中，聯徵中心之綜合評分名列第 1 名（評比指標包括：資料量及查詢量、信用資料蒐集範圍、分享範圍、資訊分享對象、資訊提供之品質等項目，並綜合評判對信用交易之貢獻程度）。聯徵中心之主要設置目的與功能在於：

- (1) 設置全國性信用資料庫，以提供經濟主體信用紀錄及營運財務資訊予會員機構查詢利用。
- (2) 增進台灣金融業徵信功能，促進徵信技能發展。
- (3) 確保信用交易安全，提升全國信用制度健全發展。
- (4) 提供主管機關金融監理所需資訊。

聯徵中心採用會員制，截至 2011 年 1 月 22 日止，會員機構共計 424 家。包括：本國銀行（38 家）、外國銀行在台分行（19 家）、票券金融公司（8 家）、證券金融公司（2 家）、信用合作社（26 家）、漁會信用部（25 家）、農會信用部（276 家）、人壽保險公司（18 家）、產物保險公司（2 家）與其它金融機構（10 家）。

2. 信用保證制度

信用保證制度的設計，主要針對的是中小企業放款的信用增強功能。我國的中小企業信用保證制度³¹，初創於 1974 年，當時設計的精神係在搭配中小企業專業銀行與一般銀行的中小企業放款，在融保一元化融資輔導體系下居輔助之地位；主要任務在配合以公營銀行為主的金融體系從旁提供信用保證，作法上以被動配合的成分居多。信用保證如何發揮促進中小企業融資之效果，主要的功能包括：1.排除中小企業申請融資時擔保品欠缺之障礙信用保證之提供；2.提高金融機構辦理中小企業融資意願；3.配合有關輔導機構擴大輔導效果。一直到 2003 年，行政院為強化中小企業的整體輔導綜效，將中小企業信用保證基金的主管機關由財政部更改為經濟部。自政府推動改隸與轉型後，中小企業信用保證基金在業務上推出許多創新的作法，例如自

³¹ 信用保證制度起源於歐洲。瑞士早於 19 世紀末即設有信用保證機構，惟至 1920 年代，始逐漸確立當今信用保證制度之雛型。第二次世界大戰結束後，信用保證制度蓬勃發展，如今，信用保證機構已遍及全球，成為各主要國家提供中小企業融資管道之基本機制。

2005 年初起推動實施差別保證手續費率，讓風險較高之企業負擔較高之信用保證手續費率；自實施以迄 2008 年 9 月止，初估因此增加的保證手續費收入高達 4.47 億元，對信保基金之財務結構助益不小。

三十多年來，中小企業信用保證基金在協助改善中小企業融資取得（finance access）上發揮了極大的貢獻。林修葳等（2007）發現，中小企業信用保證基金讓許多中小企業獲得更多的銀行貸款，使中小企業可以擴大資產規模，創造出更多的 GDP 與就業機會。根據其推估，中小企業信用保證基金每一元的保證金額對 GDP 的貢獻約為 0.23 元，而其每一元的淨值對 GDP 的貢獻超過 3 元。若沒中小企業信用保證基金之保證，銀行可能會減少約 44% 的中小企業放款。

綜合而言，我國銀行業在輔助體系之基礎設施上，聯徵中心提供授信戶之資訊揭露，避免資訊不對稱問題；信用保證制度，對扶持中小企業融資及彌補信用不足，發揮一定效益；而融資輔導措施、金融法制等相關金融基礎設施發展完備，是我國銀行業者之所以能在企業融資業務（特別是中小企業）上發揮一定的作用極為重要的因素。

（二）中國大陸發展輔助性金融體系所遇到之問題

1. 徵信制度

大陸信用資訊產業及徵信機構的發展始於 1990 年代初期，當時大陸面臨轉型社會主義經濟體制的關鍵時期，隨著市場經濟逐步發展，銀行信貸規模不斷擴大，企業與個人跨區域經濟活動越來越頻繁，然而由於缺乏企業與個人的信用狀況，信用違約案件頻傳，尤其是商業銀行，在面臨企業多頭貸款、三角債、惡意拖欠與逃避銀行債務等問題下，對信用風險管控造成相當大的威脅，因此，為解決此一問題，大陸人民銀行於 90 年代初期首創貸款證制度，當時為了促進企業債券的順利發行，中國人民銀行批准認可全國九家信用評估公

司。1997 年，開始將貸款證加以資訊電子化，建設成全國信貸登記系統，該系統以地市、省市與全國三級資料庫進行連線，發展企業金融徵信資訊化系統；人民銀行開始建設銀行信貸登記諮詢系統，進行銀行公司類客戶的信貸徵信。同年，經中國人民銀行批准設定之「上海信用有限公司」正式成立，成為首家個人信用調查公司。

2001 年 11 月，國務院將人民銀行之銀行信貸登記諮詢系統改造為全國統一集中的中央資料庫，2002 年 3 月，依據國務院要求，人民銀行成立個人與企業徵信系統建設的工作小組，提出大陸企業與個人徵信體系建設總體方案。2003 年，國務院中央機構編制委員會批准中國人民銀行主要職責、內設機構與人員編制意見（簡稱為「三定方案」），明確賦予人民銀行管理信貸徵信業，推動建立社會信用體系的權責。同年 11 月，中國人民銀行成立徵信管理局，統籌信貸徵信管理工作，2004 年 2 月，中國人民銀行正式啟動全國統一的企業與個人徵信系統建設工作，並於同年 4 月成立銀行信貸徵信服務中心，建立全國集中統一的個人信用資訊基礎數據庫。2005 年與 2006 年先後順利實現兩個系統的全國聯網運作，形成覆蓋全國的基礎信用資訊服務網絡。2006 年 11 月，中國人民銀行徵信中心註冊成立，並於 2008 年 5 月 9 日正式掛牌。

但是整體而言，在大陸現有的法律體系中，僅有《民法通則》、《反不正當競爭法》、《擔保法》、《票據法》、《合同法》等法律法規中規定了關於信用的原則性條款，其中《刑法》中對欺詐行為也規範相應的罰則，但截至目前，仍未有依不相對完整、系統的法律或法規為徵信活動提供直接的依據，使得徵信機構在資訊收集、資訊揭露等相關環節上無法可依，一定程度阻礙了徵信業的發展。2002 年 3 月，由人民銀行負責，組織 16 個部委成立「建立徵信體系專案工作小組」，代表國務院起草徵信管理的行政法規，同年 11 月向國務院提出《徵信

管理條例（初稿）》，2011年7月22日，國務院公佈徵信管理條例第二次徵求意見，再次對徵信管理條例徵求公眾意見。2009年徵信管理條例首次徵求意見，關於個人資訊收集範圍、負面信用保留期等方面的規定引起廣泛關注和爭論。2011年第二次徵求意見主要集中在以下幾個方面，首先，是進一步明確了條例的適用範圍。明確指出條例並非適用於所有收集、加工整理和對外提供個人和企業信用資訊的活動，而是將條例規範、監管的對象，確定為訊息服務行業中徵信業的活動，即徵信機構（徵信企業）對個人和企業的信用資訊進行採集、加工整理，形成信用報告等徵信產品向用戶提供的活動。根據這樣的規定，政府機關以及具有管理公共事務職能的組織為履行職責所進行的個人和企業信用資訊的採集、加工整理和公佈等活動，適用有關法律、法規的規定，不適用《徵信管理條例》。

就現況而言，大陸的徵信機構提供的資訊無法像台灣聯徵中心那麼完整（但是仍可以當作一個參考的基礎指標），而上述的法規條例屬於規劃中，未正式實施，就算實施，也將會需要時間將資訊慢慢累積，才能有效建立徵信體制，因此作為輔助性金融體系另一重要環節的徵信功能，可預期中國大陸也將還有一段試驗摸索的時期要走。

2. 信用保證制度（擔保產業）

在發展擔保產業的初期，中國大陸的銀行體制仍未完備，這主要表現在其四大國有銀行的不良資產比例仍高，公司治理尚未健全，因此從1994年至2002年之間，國家開發銀行、進出口銀行和農業發展銀行三家政策性銀行相繼成立，其主要目的就是把專業銀行從政策性業務中解脫出來，使它們成為真正的商業銀行，而後從1997年至2003年，大陸中央透過不良資產剝離，以及注入外匯儲備資金等方式，逐步改善國有商業銀行的財務體制，並且引入現代銀行的公司治理要

求，並借鑒國際先進經驗以對銀行的經營管理體制和內部運行機制進行改造。因此大陸擔保產業不論在最初的探索階段以及後來的試點時期（1992 年至 2001 年），並無法完全倚靠以銀行為主體來打造信用擔保體系（此乃有別於台灣信用保證制度的發展經驗）。但是大陸的整體經濟發展在這段期間當中仍然相當迅速，GDP 平均成長率超過 8%³²，在民間經濟活動旺盛以及融資需求恐急，但是銀行信貸力度有所不足的環境下，擔保產業自發性的成長與探索，便有其急迫與必然性，不然不足以回應信貸市場上供給和需求之間的巨大落差。

然而，許多國營擔保機構皆不存在補償機制，資金大多皆是設立時注入後，公部門便再無透過地方財政予以後續的補償，以致許多國營擔保機構只能審慎的依循商業化、利潤導向的經營原則，無從發揮其公益性並扮演好輔助性金融體系的角色，對於解決中小企業融資的助益，實屬有限。許多地方政府也並非不明白建設好信用擔保機制所帶來的整體效益，但是在目前大陸的財政收支劃分中，地方企業所繳納的稅收，很多的部份是上繳中央，換句話說，地方政府透過持續性的財政支出與補貼加強信保機制的運作，到頭來創造的企業收益以及稅收，並無法回到其口袋，因此地方政府當然缺乏誘因好好的建設具公益性，並且能產生附加價值的信保機構。要言之，中國大陸擔保業目前主要還是作為滿足金融供給不足的資金管道，尚未真正發揮信保的公益職能。

自從中國大陸從 2010 年公布的《融資性擔保公司管理暫行辦法》後，大陸的擔保產業正明顯的從原先以促產為主的思維，過渡到偏金融穩定考量的觀點，未來主管當局在監管的措施上必然會越來越嚴格，許多處於灰色地帶的業務，比如說發放貸款（過橋）或是自有資金投資金融商品的比例勢必會受到更嚴格的規範，而許多體質不良的

³² 資料來源：TradingEconomics.com; National Bureau of Statistics。

擔保公司也將逐漸退出市場。但是就長遠以及整體的觀點而言，這樣的走向對於擔保產業的良性發展是正面的。而就台灣經驗而論，大陸信用保證制度要能真正在大陸金融產業發揮其應有的職能，端視其是否能將擔保業的商業化經營過渡至公益為主的金融考量而定（具備補償金制度的再保險制度的建立是第一步），這並非短期能夠很快完成。³³

³³ 中國大陸的擔保和台灣的信用保證有本質上的不同，事實上目前溫州或是其他地方政府也並無設置如同我國具有補償金機制的信保功能（但是在大陸中央層面則有，如再擔保）。主因為地方大部分稅負均上繳中央，成立具補償金機制的擔保雖然對整體經濟發展有利，但是地方政府無法透過稅收享受到這種好處，因此也沒有誘因以補償金方式運行擔保。

第四章 大陸金融改革對於台資企業及台資金融機構的影響

第一節 中國大陸金融改革推動的現況與評析

一、「十二五」規劃與金融改革

2010年10月18日在北京中共第十七屆五中全會審議通過國務院提出的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要（草案）》（「十二五規劃」）建議案，為「十二五」規劃內容定調；2011年3月14日，「兩會」（十一屆人大四次會議、政協十一屆四次會議）通過「十二五」規劃綱要，成為大陸未來五年施政主軸與行動綱領。「十二五」規劃綱要全文十六篇，包括科學、農村、新興產業、服務業、區域協調、綠能、人才培育、文化創新、經濟體制、兩岸關係等發展主題，以經濟、能源、區域、產業以及勞動之結構轉型為核心關鍵。

整體來看，「十二五」規劃的主軸就是「發展模式的結構化轉型」，金融身為現代服務業的高端產業，在各層次結構化轉型過程中，將發揮重要的支援與引導的功能。包括經濟結構的轉型（消費融資、財富管理、投資資本）、能源結構轉型（碳金融、綠能金融）、區域結構的轉型（區域金融、村鎮金融）、產業結構的轉型（科技、新興、中小企業及農業金融）以及勞動結構的轉型（金融專業人才教育及訓練），均需要大量金融資源投入方能畢其功。

去（2011）年10月29日，正值歐債危機高漲，各主要經濟體逐漸面臨角色定位微妙轉變之際，大陸金融監管最高機關同時更換銀監、證監、保監「三會」主席，分別由尚福林（原中國證監會主席、前中國農業銀行行長、人行副行長）、郭樹清（原中國建設銀行董事長、前人行副行長）、項俊波（原中國農業銀行董事長、前人行副行

長)接掌。由於按慣例每年11月底或12月初會舉行「中央經濟工作會議」,是中共中央視為最高階層研判國際總體經濟形勢,確立未來一年經濟政策主軸最重要的會議;因此這樣史無前例的大規格金融高層安排,宣示金融改革將是來年經濟轉型改革的主軸。去年12月9日中共政治局會議後,隨即於12月12日召開「中央經濟工作會議」,除重申十二五規劃穩健審慎的政策走向外,更將防範金融風險列為加強工作重點的宣示。由於「三會」的主席過去均具有央行及國有銀行的資歷,可以看出大陸銀行體系的改革,將是此波金融改革的核心。中共第十八次全國代表大會(十八大)即將於今(2012)年下半年召開,按照中共政治布局慣例,銀監會、證監會、保監會主席兼黨委書記將會進入權力核心(中央委員或中央候補委員),銀證保首次同時更換主席的人事更替,也正式揭開中共十八大財經高層布局的序幕。

2012年「兩會」(全國人大11屆5次、全國政協11屆5次),3月3日在北京開幕。依照往例,中央政府的工作報告為「兩會」的重頭戲,任期最後一年,大陸國務院總理溫家寶在這次工作報告,首先投下一顆震撼彈,意外的宣布將GDP目標值(實際上是下限值)下修到7.5%,保八目標不再,同時宣布,原先大陸經濟發展主要依靠投資、出口的政策目標,也將改以「擴大內需」為主,宣示務實的經濟結構調整將正式取代保八,成為今(2012)年經濟改革的主軸。這項宣布震驚國際,媒體紛紛大篇幅追蹤報導,還引發亞、歐洲對經濟成長產生衝擊的憂慮,主要股市紛紛挫跌。此外,宣布將推動國有控股大型金融機構改革,規範發展小型金融機構,健全服務小型微型企業和「三農」的體制機制。金融機構改革,可以說是大陸未來幾年經濟改革轉型的核心,為達到十二五規劃經濟結構轉型發展的目標,呼籲大陸當局應盡速推動銀行業改革。

「試點先行」也是中國大陸本次實施各項金改政策的重點特色。

以溫州「金融綜合改革試驗區」為首例，針對近年來溫州地下金融嚴重以及中小企業融資困難等問題進行改革。溫州由於地下投資公司林立，有九成的溫州居民參與投入資金給地下投資公司以收取其高額利息，然而銀行卻無法支援中小企業。地下金融導致中小企業倒債潮。溫州「金融綜合改革試驗區」，確定了溫州金改十二項重點工作。溫州過去 1987 年和 2002 年兩次金融改革試驗之後，金融改革已有成果，未來溫州「十二條」的內容，重點在於市場化金融改革、金融政策開放、推動金融產業發展以及完善金融基礎環境是改革，包括鼓勵發起設立或參股村鎮銀行、小額貸款公司、農村資金互助社等新型金融組織、符合條件的小額貸款公司可改制為村鎮銀行、發展地方資本市場、個人境外直接投資試點等，相關政策及成效值得我政府密切關注。

整體而言，金融改革為「十二五」時期的重點工作，在「十二五」規劃第四十八章「深化金融體制改革」專章中，共分四節，分從組織、服務、風險、監管四大面向全面推動金融改革、開放和發展，以強化金融服務及市場功能，為經濟發展模式的轉型提供最大的支援（內容全文請詳參附件一）。從攸關金融業經營環境發展的組織及服務二個面向來看，組織面以「深化金融機構改革」為目標，除延續「十一五」繼續推動國有金融機構商業化轉型外，進一步推動包括建立存保機制、證券期貨及保險機構創新、規範與內控管理等項目。服務面則以建立多層次金融市場體系服務為目標，進一步來看，包括股票發行及審核制度市場化，推動主板、中小板、創業板、國際板、場外交易市場，擴大代辦股份轉讓系統試點，推動期貨、衍生性商品、私募基金、資產管理、外匯、黃金等市場發展，均為建立多元化融資方式及管道的具體建議。而「深化金融體制改革」專章中的四小節，其重點如下。

（一） 深化金融機構改革

此部分之要點為：

1. 國家控股的大型金融機構改革；
2. 強化金融業內部治理和風險管理；
3. 提高金融機構創新發展能力和國際競爭力；
4. 推動國家開發銀行、中國進出口銀行、中國出口信用保險公司、中國農業發展銀行及中國郵政儲蓄銀行改革；
5. 建立存款保險制度；
6. 促進證券期貨經營機構規範發展；
7. 強化保險機構的創新服務能力和風險內控能力、償付能力監管，深化保險資金運用管理體制改革，穩步提高資金運作水平；
8. 推動金融資產管理公司商業化轉型以及金融業綜合經營試點。

有關中國大陸近期發布「十二五」金融改革-「深化金融機構改革」政策重點整理如表4-1：

表 4-1 中國大陸「十二五」金融改革-「深化金融機構改革」政策重點

主題	重要會議及規定	政策重點
國家控股的大型金融機構改革	2012年銀監會監管工作會議、大型銀行監管工作會議、國家發展改革委員會《關於2012年深化經濟體制改革重點工作的意見》	1.五個「穩步」：發展速度、實施監管新規、緩釋重點風險、推進業務轉型及改善金融服務，五個「抓手」：動態壓力測試、加強系統重要性銀行監管、制定風險評估與資本管理辦法，加強內控制度、制定年度經營計畫，健全績效考評機制、支援實體經濟，促進小微企業和「三農」扶持，透過金融創新加強金融服務。 2.強化國有控股大型金融機構內部治理和風險管理，出台商業銀行公司治理指引。深入推進農村信用社改革。積極培育面向小型微型企業和「三農」的小型金融機構。深化政策性金融機構改革。積極穩妥推進金融業綜合經營試點。（由人民銀行、財政部、銀監會、證監會、保監會負責）。

主題	重要會議及規定	政策重點
強化金融業內部治理和風險管理	2012年農村中小金融機構監管工作會議、中小商業銀行監管工作會議、外資銀行監管工作會議	加強風險內部控制、公司治理、服務小微企業與「三農」，加強控管中小銀行各項監管指標。
提高金融機構創新發展能力和國際競爭力	銀監會 2012 年創新監管工作會議、銀監發【2011】44 號「中國銀監會關於中國銀行業實施新監管標準的指導意見」	<p>針對金融創新業務監管提出加強執行重點：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.金融創新服務實體經濟的導向，促進銀行業金融創新的科學性、穩健性和可持續性； 2.完善法規體系，強化創新監管協同聯動，注重行為監管的屬地執行力。 3.加強風險監測和風險提示，查處規避監管和監管套利行為。 4.發展監管創新，加強業界聯繫和調查。 5.調整發展戰略積極推動業務轉型：銀行業金融機構應提升金融服務效率和信貸質量。一是調整業務結構，制定中長期信貸發展戰略，積極調整信貸的客戶結構、行業結構和區域結構，實現信貸業務可持續發展。二是強化管理，通過不斷優化風險計量工具，完善風險管理政策和流程，健全風險制衡機制，真正提升增長質量。三是創新服務。積極發展網路銀行、電話銀行、信用卡等渠道拓展業務，擴大金融服務覆蓋面，為資產業務提供穩定的資金保障，同時降低經營成本，擴大收入來源。
推動國家開發銀行、中國進出口銀行、中國出口信用保險公司、中國農業發展銀行及中國郵政儲蓄銀行改革	2012年第四次全國金融工作會議	推動國家開發銀行的商業化改革，將商業性業務和政策性業務進行分帳核算，朝商業化方向發展。
建立存款保險制度	2012年第四次全國金融工作會議、國家發展改革委員會《關於2012年深化經濟體制改革重點工作的意見》	<ol style="list-style-type: none"> 1.利率市場化之後，市場競爭可能會導致銀行危機，應對存款人進行保護，建立存款保險制度。 2.推進建立存款保險制度。推動實施銀行業新監管標準。（人民銀行、銀監會等負責）。

主題	重要會議及規定	政策重點
<p>促進證券期貨經營機構規範發展</p>	<p>2012年全國金融工作會議、全國證券期貨監管工作會議、上海證監局2012年轄區期貨監管工作會議</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推進證券期貨領域改革開放，以資訊披露為核心，強化資本約束、市場約束和誠信約束。 2. 建立新股價格形成機制，改革股票承銷辦法，使新股定價與發行人基本面密切關聯。 3. 預先披露和發行審核資訊公開制度，強化保薦機構、律師和會計師事務所等仲介機構責任。 4. 統一准入條件、資訊披露標準、資信評級要求、投資者保護制度的要求。 5. 大力推進債券市場改革，進一步促進場內、場外市場互聯互通，建設規範統一的債券市場。 6. 以櫃檯交易為基礎，建立統一監管的場外交易市場，為非上市股份公司提供股份轉讓平台。 7. 推動退市制度改革，逐步形成市場化和多元化退市標準體系。 8. 加快培育和發展市場仲介機構，引進成熟市場的機構、人才、產品和技術。 9. 加強股本和期貨市場的層次結構，改善股票市場價格結構不合理狀況，解決新股發行價格過高和惡炒績差公司股票問題。 10. 適當加快引進合格境外機構投資者（QFII）的步伐，增加其投資額度。逐步擴大人民幣合格境外機構投資者（RQFII）試點範圍和投資額度。適時推出雙向跨境的交易所交易基金（ETF）。 11. 加強市場制度建設。推動《基金法》、《期貨交易管理條例》、《上市公司監督管理條例》等的修訂或制定工作。 12. 加強上市公司對其紅利分配決策過程和執行情況的監管，對未按承諾比例分紅、長期不履行分紅義務公司的監管約束。 13. 推行上市公司分類管理制度，推出《非上市公眾公司管理辦法》，將非上市公司監管納入法制。 14. 加強對國際資本流動和跨境風險的監控防範。

主題	重要會議及規定	政策重點
強化保險機構創新服務能力和風險內控、償付能力監管，深化保險資金運用管理體制改革，穩步提高資金運作水平	2012 年全國保險監管工作會議	1.健全風險預警的網線。盯緊風險源頭，嚴查風險苗頭，構建條塊結合保險安全網。 2.透過監管措施規範市場行為，淨化保險市場環境，促進行業公平競爭、有序發展，促進行業發展方式轉變和發展質量提升。 3.十二五應促進保險業的發展、監管和服務，加快推進由新興保險大國向世界保險強國轉變。
金融資產管理公司商業化轉型以及金融業綜合經營試點	2011 年 12 月財政部金融司發布《關於金融資產管理公司商業化轉型有關問題的通知》	1.對 AMC 整體發展方向、業務範圍和公司治理結構和風險管控作出明確規定。 2.對於 AMC 所熱衷的金融業綜合經營，即跨銀行、保險、證券等金融領域，該通知並未明確表達應允態度。 3.現階段推進金融業綜合經營應謹慎，AMC 轉型應審慎規劃。

資料來源：本研究整理

(二) 加快多層次金融市場體系建設

此部分之要點為：

1. 發展金融市場、鼓勵金融創新、積極提高直接融資比重；
2. 發展貨幣市場、增強流動性管理功能；
3. 加強股票「發審制度」市場化改革、規範發展主板和中小板市場、推進創業板市場建設，擴大代辦股份轉讓系統試點，加速發展場外交易市場，規劃建立國際板市場；
4. 積極發展債券市場發行管理體制，開發債券品種創新和多樣化，推動資產證券化；
5. 推動期貨、金融衍生品、創業投資、股權投資、私募基金、資產管理、外匯、黃金市場，並加強市場基础性制度建設以及市場法律法規。

有關中國大陸近期發布「十二五」金融改革-「加快多層次金融

市場體系建設」政策重點整理如表4-2：

表 4-2 中國大陸「十二五」金融改革「加快多層次金融市場體系建設」政策重點

主題	重要會議及規定	政策重點
發展金融市場、鼓勵金融創新、積極提高直接融資比重	2012 第四次全國金融會議	擴大研究探索和試點，推出高收益企業債、市政債、機構債等債券新品種，包括國債期貨、債券指數基金、市政債、中小企業私募債，建設規範統一的債券市場。
發展貨幣市場、增強流動性管理功能	人民銀行 2012 年 5 月《2012 年第一季度中國貨幣政策執行報告》	應特別注意未來物價上行風險，繼續優化流動性管理，綜合考慮外匯流入、市場資金需求變動、短期特殊因素等情況，運用逆回購、正回購、央行票據、存款準備金率等各種流動性管理工具組合，靈活調節銀行體系流動性，引導市場利率平穩運行。
加強股票「發審制度」市場化改革、規範發展主板和中小板市場、推進創業板市場建設，擴大代辦股份轉讓系統試點，加速發展場外交易市場，規劃建立國際板市場	2012 年全國證券期貨監管工作會議	1.根據中央經濟工作會議精神，積極推動上市公司並購重組，促進產業結構調整升級。推出創業板，服務建設創新型國家戰略。 2.場外市場建設從原來“加快中關村代辦股份轉讓系統試點擴大工作，推進統一監管下的全國場外市場建設”調整為“以櫃檯交易為基礎，加快建立統一監管的場外交易市場”。
積極發展債券市場發行管理體制，開發債券品種創新和多樣化，推動資產證券化	2012 年全國金融工作會議、全國證券期貨監管工作會議、上海證監局 2012 年轄區期貨監管工作會議	1.抓緊建設原油等大宗商品期貨市場，逐步增強我國在國際市場上的定價能力。 2.推動資本市場的結構調整和服務能力提升，提高公司類債券融資在直接融資中的比重，研究探索和試點推出高收益企業債、市政債、機構債等債券新品種。

主題	重要會議及規定	政策重點
推動期貨、金融衍生品、創業投資、股權投資、私募基金、資產管理、外匯、黃金市場，並加強市場基础性制度建設以及市場法律法規	2012 年全國金融工作會議、全國證券期貨監管工作會議、上海證監局 2012 年轄區期貨監管工作會議	1.積極研究開發股票、債券、基金相關新品種，推出國債、白銀等期貨及期權等金融工具。 2.推動基金公司向現代資產管理機構轉型。鼓勵社保基金、企業年金、保險公司等機構投資者增加對資本市場的投資比重，積極推動全國養老保險基金、住房公積金等長期資金入市。

資料來源：本研究整理

從金融業監理機制發展的風險及監理二個面向來看，風險面以「完善金融調控機制」為主軸，包括貨幣政策的傳遞與調控、以及因應金融危機的防範與配合 BASEL III 實施逆週期金融監管體系及風險預警系統外，本期間將推動「利率市場化」與「管理浮動匯率」制度改革，此為大陸中央市場化金改政策的重大指標。另外如人民幣跨境使用、人民幣資本項目可兌換等事宜，對於轉變中國大陸經濟發展方式，加快產業結構升級具有非常重要的意義。而在加強金融監理方面，包括建立與總體經濟調控部門之間的協調機制、強化地方政府金融監理及風險控管能力與責任，建立各金融產業及市場綜合金融監管以及加強對境內國際業務規模較大、業務複雜程度較高、一旦發生風險事件將給地區或全球金融體系帶來衝擊的外商及本地金融機構給予嚴格管控，並參與國際監管機構的合作。

（三）完善金融調控機制

此部分之要點為：

1. 健全貨幣政策目標體系、貨幣政策決策機制，改善貨幣政策的傳導機制和環境；
2. 構建逆景氣週期的金融總體審慎管理制度框架，建立健全系統性

- 金融風險防範預警體系、評估體系和處置機制；
3. 穩步推動利率市場化改革，加強金融市場基準利率體系建設；
 4. 推動以市場供需為基礎的管理浮動匯率制度、外匯管理體制改革；
 5. 擴大人民幣跨境使用，逐步實現人民幣資本項目可兌換，並加強外匯準備之經營管理，拓展使用管道，提高收益水準。

有關中國大陸近期發布「十二五」金融改革-「完善金融調控機制」政策重點如表 4-3：

表 4-3 中國大陸「十二五」金融改革「完善金融調控機制」政策重點

主題	重要會議及規定	政策重點
健全貨幣政策目標體系、貨幣政策決策機制，改善貨幣政策的傳導機制和環境	2012 中共中央政府工作報告	<ol style="list-style-type: none"> 1.運用貨幣政策工具調節好貨幣及信貸供需，保持社會融資規模合理增長，廣義貨幣預期增長 14%。 2.加強總體經濟形勢預測、經濟發展和運行趨勢變化，進行金融宏觀調控。 3.運用利率、匯率、公開市場操作、存款準備金率等量價政策工具，結合貨幣和流動性總量調節、健全逆景氣循環金融總體審慎政策。
構建逆景氣週期的金融總體審慎管理制度框架、建立系統性金融風險防範預警體系、評估體系和處置機制	2012 年全國金融工作會議、2012 年全國經濟體制改革工作會議、國家發展改革委員會《關於 2012 年深化經濟體制改革重點工作的意見》	<ol style="list-style-type: none"> 1.建立健全系統性金融風險防範和監管協調機制，增強抵禦風險能力。 2.建立逆景氣循環金融總體審慎管理制度，防範順景氣波動和跨部門傳染導致系統性風險。 3.加強金融監管協調機制建設，建立健全系統性、區域性金融風險防範和處置機制。 4.加強系統性金融風險監測、評

主題	重要會議及規定	政策重點
		<p>估和防範預警、評估體系和處置機制，健全金融安全網。</p> <p>5.加強各部門訊息交流共用，強化資本適足率監管，健全流動性、槓桿率的指標管理，建立健全宏觀審慎管理和微觀審慎協調配合。</p> <p>6.修訂《貸款通則》，規範各類借貸，合理引導民間融資。（由人民銀行、銀監會負責）。</p>
<p>穩步推動利率市場化改革，加強金融市場基準利率體系建設</p>	<p>2012 中共中央政府工作報告、2012 年全國經濟體制改革工作會議、國務院批轉發展委《關於 2012 年深化經濟體制改革的重點工作意見》</p>	<p>1.以深化利率市場化改革、培育面向小型微型企業和「三農」的中小金融機構、完善多層次資本市場等為重點，深化金融體制改革。</p> <p>2.資源性產品價格改革，完善價格形成機制，理順價格關係，更好地發揮市場和價格機制在合理配置資源、促進節能減排、調整經濟結構中的作用。</p> <p>3.完善人民幣匯率形成機制。</p> <p>4.促進多層次資本市場健康發展。健全新股發行制度和退市制度，強化投資者回報和權益保護。建立債券市場監管協調機制，明確監管責任，促進債券市場互聯互通。</p> <p>5.原油等大宗商品期貨和國債期貨市場建設。</p> <p>6.積極培育發展機構投資者，優化資本市場結構。（由證監會、人民銀行、發展改革委、能源局、商務部負責）。</p> <p>7.人行規劃制訂「利率市場化改革的十二五規劃綱要」。</p>

主題	重要會議及規定	政策重點
推動以市場供需為基礎的管理浮動匯率制度、外匯管理體制改革	2012 中共中央政府工作報告	<p>1.2011 年人民幣對美元匯率升值 5.1%，人民幣匯率中間價日均波動 44 個基點，人民幣匯率正逐漸趨於長期合理水平。</p> <p>2.改進中央銀行外匯調控方式，擴大匯率浮動區間，充分發揮市場供求在匯率形成中的基礎性作用，增強人民幣匯率雙向浮動彈性，保持人民幣匯率在合理均衡水平上的基本穩定。</p> <p>3.加快發展外匯市場，外匯市場造市商運行與評估機制，完善清算和交易機制，開發外匯產品，為市場主體提供更多的匯率避險工具。</p>
擴大人民幣跨境使用，逐步實現人民幣資本項目可兌換，並加強外匯準備之經營管理，拓展使用管道，提高收益水準	2012 中共中央政府工作報告	<p>1.2009 年 7 月跨境貿易人已開放人民幣結算試點，2012 年積極拓展人民幣在貿易投資中的跨境使用，規劃個人跨境人民幣業務。</p> <p>2.推動人民幣資本項目可兌換工作，擴大人民幣在跨境貿易和投資。</p> <p>3.放寬居民境外投資限制。擴大境內發行人民幣債券的外資機構範圍，引導三類機構投資銀行間債券市場。</p> <p>4.推動境外項目人民幣貸款工作，雙邊本幣互換協議和本幣結算協議，逐步推展人民幣國際儲備資產的功能。</p> <p>5.支持香港離岸人民幣業務中心發展。</p> <p>6.穩步推進人民幣資本項目可兌換，擴大人民幣在跨境貿易和投資中的使用。（由人民銀行、外匯局等負責）。</p>

資料來源：本研究整理

(四) 加強金融監管

此部分之要點為：

1. 完善金融監管體制，加強金融監管協調，健全金融監管機構以及與總體經濟調控部門之間的協調機制；
2. 完善地方政府金融管理體制，強化地方政府對地方中小金融機構的風險處置責任；
3. 制定跨行業、跨市場金融監管規則，強化系統重要性金融機構的監管；
4. 參與國際金融準則修訂，完善我國金融業穩健標準；
5. 加強與國際組織和境外監管機構的國際合作、維護金融穩定安全。

有關中國大陸近期發布「十二五」金融改革-「加強金融監管」政策重點如表 4-4：

表 4-4 中國大陸「十二五」金融改革-「加強金融監管」政策重點

主題	重要會議及規定	政策重點
完善金融監管體制，加強金融監管協調，健全金融監管機構以及與總體經濟調控部門之間的協調機制	2012 年中共中央政府工作報告	1. 明確處理實體經濟與虛擬經濟的關係，以發展實體經濟為主軸。 2. 各類市場要素特別是人才和資金向實體領域聚集。 3. 發揮金融在現階段我國經濟發展中的重要作用，深化金融體制改革，加快金融創新，增加金融業核心競爭力和服務能力，提高金融監管水平，使金融支援服務於實體經濟發展。
完善地方政府金融管理體制，強化地方政府對地方中小金融機構的風險處置責任	農村中小金融機構監管工作會議、中小商業銀行監管工作會議、外資銀行監管工作會議、地方政府融資平台貸款風險監管工作會議	加強風險內部控制、公司治理、服務小微企業與「三農」，加強控管中小銀行各項監管指標。針對金融創新業務的監管提出未來加強執行重點，並對銀行對地方政府融資平台貸款有原則性指示。

主題	重要會議及規定	政策重點
制定跨行業、跨市場金融監管規則，強化系統重要性金融機構的監管	2012 中共中央政府工作報告、銀監發【2011】44 號「中國銀監會關於中國銀行業實施新監管標準的指導意見」	<ol style="list-style-type: none"> 1.加強對系統重要性金融機構和金融綜合經營的監管。 2.研究系統重要性金融機構認定標準和評估框架，對系統重要性金融機構設定更為嚴格的監管標準，強化外部約束。 3.推動綜合經營試點工作。 4.根據金融市場結構和特點，細化金融機構分類標準，統一監管政策，減少監管套利。 5.在跨業合作方面，在國務院統一領導下，監管部門將加強與人民銀行、證券監管部門、保險監管部門的協調配合，構建「無縫式」金融監管體系，改進對銀行集團非銀行業務的風險評估。 6.配置金融監管資源，明確對交叉性金融業務和金融控股公司的監管職責和規則，增強監管有效性。

主題	重要會議及規定	政策重點
<p>參與國際金融準則修訂，完善我國金融業穩健標準</p>	<p>銀監發【2011】44號「中國銀監會關於中國銀行業實施新監管標準的指導意見」</p>	<p>1.2013年1月1日開始實施Basel III新監管標準，確立了個體審慎和總體審慎相結合的金融監管新模式，大幅度提高了商業銀行資本監管要求，建立全球一致的流動性監管量化標準，將對商業銀行經營模式、銀行體系穩健性乃至宏觀經濟運行產生深遠影響。為推動中國銀行業實施國際新監管標準，增強銀行體系穩健性和銀行的國際競爭力。</p> <p>2.制定配套監管規章：修訂《商業銀行資本適足率管理辦法》，以及流動性風險監管、系統重要性銀行監管相關政策，為新監管標準的實施奠定基礎。</p> <p>3.加強組織領導：銀行業金融機構董事會和高級管理層應高度重視新監管標準實施工作，儘快成立以主要負責人為組長的新監管標準實施領導小組及相應工作機構，統籌規劃協調新監管標準實施工作。董事會應負責新監管標準實施規劃及有關重大政策審批，定期聽取高級管理層彙報，對實施準備情況進行監督；高級管理層負責制定新監管標準實施方案並組織實施。</p> <p>4.銀行業金融機構應根據本指導意見，全面進行差距分析，制定切實可行的新監管標準實施規劃，包括資產增長計畫、資產結構調整方案、盈利能力規劃、各類風險的風險加權資產計算方法、資本補充方案、流動性來源、貸款損失準備金補提方案、各類監管指標的時間表和階段性目標。</p>
<p>加強與國際組織和境外監管機構的國際合作、維護金融穩定安全</p>	<p>銀監發【2011】44號「中國銀監會關於中國銀行業實施新監管標準的指導意見」</p>	<p>在跨境合作方面，建立對境外監管當局監管能力的評估機制，健全跨境經營系統重要性銀行的監管聯席會議機制，提高資訊交流質量，加強在市場准入、非現場監管、現場檢查以及危機管理方面的合作。</p>

資料來源：本研究整理

二、《金融業發展和改革「十二五」規劃》之政策研析

整體而言，大陸在十二五時期，除了面對歐盟金融危機不斷擴大和蔓延、歐美銀行體系的脆弱性加劇，以及全球流動性氾濫導致新興市場的資產價格泡沫和通膨壓力等不確定性之外，大陸金融基礎設施依然落後，存款保險制度還未建立，資本項目並未完全開放，利率市場化仍需攻堅等都是極大的挑戰。由人民銀行主導，銀監會、證監會和保監會共同參與制定的《金融業發展和改革「十二五」規劃》2011年8月已呈報國務院，「金融十二五規劃」為整體「十二五」規劃的金融改革具體計畫，將確定未來五年大陸金融業發展和改革的具體目標、原則和方式，包括：

- 一、體制改革：構建逆景氣循環的金融宏觀審慎管理制度框架，通過逆景氣循環的審慎監管有效約束商業銀行短期信貸擴張行為。
- 二、市場化改革：選擇部分金融機構進行利率市場化試點，實現資本項目的基本可兌換，建設香港離岸中心和資產管理中心。
- 三、金融業改革：加強大型機構綜合經營試點和民間資本進入。
- 四、監管體制改革：強化地方政府金融管理體制，特別是在地方中小金融機構風險處置中的責任。同時考慮建立國有金融產權管理部門，加強國有股權管理，明確評級機構的監管體制和定位。

有關利率市場化方面，存貸款的利率市場化是「十二五」的重要目標。在利率市場化改革方面，預期將「逐步擴大利率浮動區間」，而不是一次性完全放鬆利率管制，同時先允許部分符合標準的金融機構試行。採金融機構試行市場化定價方式進行，由人行先選取特定地區或特定銀行，進行利率市場化試點，觀察效果，進行評估和總結，然後再進一步推展。其中市場化程度較高、公司治理結構完善、產權約束強的股份制銀行是可能的選擇；據指出人行亦對包括招商銀行在內的數家銀行進行中短期存款利率市場化的初步試點，然利率市場化

改革仍有諸多配套制度需要完善，包括市場基準利率體系、銀行存款保險制度、完善金融市場監管機制、提高直接融資比重等。

資本項目可兌換有四大充分必要條件，包括宏觀經濟穩定、完善的金融監管、較充足的外匯儲備、穩健運行的金融機構，大陸資本項目採穩步開放原則，在國際貨幣基金資本項目管制的 7 大類 40 項中，大陸已有 75% 的項目部分開放。在人民幣國際化趨勢下，資本項目可兌換的要求越來越高，此次規劃亦明確提出「十二五」期間實現人民幣資本項目的基本可兌換。

另外，2011 年 8 月 17 日，大陸財政部正式啟動在香港發行 200 億元人民幣國債，強力支持和提升香港國際金融中心地位、支持香港創新發展離岸人民幣金融產品，發展離岸人民幣業務中心，並允許以人民幣境外合格機構投資者方式（RMB Qualified Foreign Institutional Investors ,RQFII）投資境內證券市場，顯示大陸希望藉香港人民幣離岸市場推進人民幣國際化，其中 RQFII 所建立的境外人民幣回流機制，顯示人民幣資本帳戶開放速度將加快。首批 RQFII 的投資額度為 200 億元人民幣，18 支 RQFII 基金 2012 年登陸香港市場，3 月底開帳至今均為獲利，成立以來的淨值增長率為 0.13%-2.2%。今（2012）年 4 月初國務院批准了 500 億元人民幣的 RQFII 投資額度，與首批產品投資內地債市和 A 股比例為 8 比 2 的規定相較，本次資金將全數用於投資大盤藍籌 ETF，RQFII-ETF 產品最快將在今（2012）年 Q3 登場。

在人民幣國際化的趨勢下，我國欲爭取發展人民幣離岸業務中心和國際資產管理中心，最主要除了兩岸政策上的支援外，包括人民幣境外產品的規模化、多樣化與高收益率；人民幣境內流入與流出的暢通性及安全性，以及人民幣產品的二級市場交易的開發等，均為重要

關鍵因素。

在金融企業改革方面，雖然大陸銀行業具有國際級地位，但是相對於目前歐美國家的商業銀行已經從傳統金融業務向融合存款、貸款、投資、證券、保險業務之混業綜合經營模式，對以傳統金融業務為主的中國大陸銀行業國際競爭力的提高產生限制。因此，「金融十二五規劃」將進行「綜合經營試點」，在總體審慎的既定監管原則下，對大型金融機構的綜合經營進行試點，以促進中國大陸綜合性銀行發展。在大陸金融機構綜合經營試點中，主要是集團公司主體控股和銀行主體控股兩種模式。集團公司主體控股模式的典型代表是光大集團和中信集團。平安集團旗下擁有深發展銀行、平安證券、平安信托、平安大華基金，銀行主體控股模式下，國有銀行目前也積極布局，在證券、保險、基金和信托等領域都設立機構，然而過去金融危機的形成，在綜合化經營的框架下，建設金融集團內部不同部門之間的防火牆十分重要，但另一方面，綜合經營趨勢也給大陸長久以來分業金融監管帶來了新的挑戰。

金融監管改革方面，將建立健全系統性金融風險防範預警體系和處置機制，其中中央方面將建立國有金融產權管理單位，地方則由於早先城信社、農信社改革中，中央財政負擔很大的成本，且近年城商行、農商行和信用社等地方金融機構的過度膨脹，這些機構在地方平台和基礎建設方面的投資過多，大陸「金融十二五」規劃將強化地方政府金融管理體制以及對賦予管理責任，並要求地方政府承擔最終責任。

三、溫州金改特區之政策研析

2012年2月底，溫州首家從事資本投資諮詢、資本管理、項目投資之民間資本管理公司—甌海區信通民間資本管理股份有限公司

也已經先開跑，隨著試驗區的設立，各式機構將陸續推陳出新，「特區綜合金改模式」儼然成形。

大陸當局對於地下金融嚴重的問題高度關注，一直是近年來亟欲解決的問題，被列為這波金改的首要之務。南方沿海省份一直是全大陸中小企業最密集的地區，近年來獲利頗豐，手頭資金充沛，就高利息借給急需用錢的企業，但由於企業信譽良好，借貸正常，有的甚至好幾百萬連借據都不打，資金週轉流動性良好。然而 2010 年起，原物料開始大漲，南方沿海省份的中小企業員工具有技術優勢，工資水準普遍上漲了三成，流動率更高達五成以上，再加上銀行融資不易，民間高利貸遊資浮濫，勞動力、原物料與融資三大成本大幅攀升，埋下江浙中小企業倒閉潮的導火線。

溫州為大陸民營經濟最發達的城市之一，擁有四十多萬家中小企業及近 30 家銀行，然而企業因缺乏投資管道，導致遊資充斥，以定期提供高額利息為誘因，到處吸收溫州民間遊資交給地下投資公司，吸收、募集了龐大遊資後，四處尋找高報酬的投資機會，包括房地產市場炒作，並對中小企業貸放資金以收取高額的利息。近年溫州地下金融的規模愈來愈大，地下投資公司林立，有九成的溫州居民參與投入資金，其目的都是想要向地下投資公司投入本金以收取其高額利息，因應需要支付投資人的利息。而銀行卻無法支援中小企業。民間借貸盛行，最後造成惡性倒閉爆發危機，甚至躍上國際媒體被大篇幅報導。為了挽救中小企業，大陸當局亟欲將地下金融體制化，以解決融資問題，這是金融綜合改革試驗區能夠短短半年內在溫州推出的主要原因。

溫州向來以靈活的民間資本小企業優勢著稱，成功創造「溫州模式」的民營經濟體系。根據大陸學者對於溫州民營企業融資的調查發

現，當地企業在創業初期 75%以上的資金來自自有資金和民間融資，儘管在企業具有一定的規模和實力以後，會將融資來源慢慢轉向至銀行借貸，但是為了因應短期間經營環境的波動，民間融資仍然是不可或缺的外部資金來源。而在企業發展階段，其資金來源主要為初創時的自有資金、累積盈餘及銀行借款，但是由於缺乏抵押品或因抵押擔保難以落實，即便是以中小企業著名的溫州，所需貸款仍難以滿足，占銀行總貸款中的比重竟不到 10%。從浙江省工商局公布的統計顯示，浙江目前有超過七萬家私營企業、總資本近 1.3 兆，其中溫州和杭州、寧波並稱為浙江省三大金融中心城市之一，民間資本高達 6,000 億元人民幣，民營經濟企業數量占 99.5%，產值比重高達到 82%。據估計近年來地下金融導致中小企業倒債潮，其中可能有三成以上資金出「逃」往海外，相當驚人。

大陸央行行長周小川在溫州市金融綜合改革試驗區工作座談會上強調，溫州金融綜合改革試驗區是為瞭解決溫州「兩多兩難」（民間資金多、投資難；中小企業多、融資難）的問題。3 月 28 日國務院常務會議通過的《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》，透過體制機制的創新，建構符合經濟社會發展的多元化金融體系，也確定溫州金改十二項重點工作：（一）規範發展民間融資：制定規範民間融資管理辦法，建立管理制度。（二）加快發展新型金融組織：支持民間資金參與地方金融機構改革。（三）發展專業資產管理機構：引導民間資金依法設立創投企業、股權投資企業及相關投資管理機構。（四）研究開展個人境外直接投資試點。（五）深化地方金融機構改革：鼓勵國有銀行和股份制銀行在符合條件的前提下設立小企業信貸專營機構。（六）創新發展小微企業和三農的金融產品與服務。（七）培育發展地方資本市場。（八）積極發展各類債券產品：推動更多企業通過債券市場融資。（九）拓寬保險服務領域。（十）加強社會信用

體系建設：推動小微企業和農村信用體系建設。(十一)完善地方金融管理體制：建立金融業綜合統計制度，加強監測預警。(十二)建立金融綜合改革風險防範機制：清晰界定地方金融管理職責。此外溫州市為貫徹大陸國務院批准實施的《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》，並推進民營經濟與民間資本有效對接，溫州法院也於5月21日公佈30條《關於為溫州市金融綜合改革試驗區建設提供司法保障的若干意見》(內容全文請詳參附件三)，以為民間金融秩序和實體經濟發展保駕護航。

觀察溫州「十二條」的內容，市場化金融改革、金融政策開放、推動金融產業發展以及完善金融基礎環境是改革的四大重點，包括鼓勵發起設立或參股村鎮銀行、小額貸款公司、農村資金互助社等新型金融組織、符合條件的小額貸款公司可改制為村鎮銀行、發展地方資本市場、個人境外直接投資試點等，政策上讓溫州擁有地方性的直接融資平台，引導溫州的資金市場朝向「高投資收益取代高存貸收益」、「賺股息取代賺利息」的市場競爭思維。另外，鼓勵國有銀行和股份制銀行在符合條件的前提下設立小企業信貸專營機構，與基層金融機構雙管齊下，從減少壟斷及引導資金流向中小企的觀點來看，應該是一個正確的方向。在監管方面，預計將建立溫州市地方金融監管中心，創新地方金融組織監管。

有一個重點值得注意，就是中小企業擔保的問題，溫州危機產生，有一個很大的原因就是借貸沒有質押、擔保，導致借款人雖有心要解決，但沒有力氣償還。「民間借貸登記服務中心」沒有擔保質押，單以登記及提供資訊撮合借貸雙方，究竟能解決多少「兩多兩難」的問題？溫州危機產生的原因，有一個很大可能就是借貸沒有質押、擔保，導致借款人雖有心要解決，但沒有力氣償還。民間借貸登記服務中心要能發揮，加強實驗區內擔保體系及機制的支援建設十分重要。

目前國際上解決中小企業融資困難最常見的政策工具之一，便是透過信用保證。然而大陸擔保業本業收入相當微薄，大部分擔保公司以「短期賺快錢」，吸收民間過剩的遊資入股，再轉手以高利貸予中小企業為主要獲利來源，但政府長期對於擔保業缺乏有效的監管。此次金融綜合改革試驗區的推動，大陸當局希望依循國際上的發展經驗，透過對於擔保業的扶持，意圖解決中小企業的融資缺口，同時藉此避免因民間非正規借貸行為的興盛而波及金融秩序。然而，由於大陸近幾年經濟發展過於快速，對於擔保業缺乏有效的監管，大陸當局重視中小企業融資的問題，連帶的擔保業的發展也成為此波金融改革一個值得注意的地方。

根據大陸相關法規的規定，擔保服務所收取的擔保費用不得超過同期銀行貸款基本利率的 50%。即使擔保公司將全部營運資本投入貸款擔保業務，平均按五倍的貸款擔保放大倍數計算，擔保公司年最高主要業務收入不會高於 12.5%（貸款利率以 5% 作為試算標準）。而為了控制風險，不可能將全部營運資本都投入貸款擔保業務，所以擔保公司的實際經營收入會比這一假設的指標更低。也就是說，如果僅從事貸款擔保服務，擔保公司的收入實在非常貧乏有限。同時，擔保業又是一個高風險、低收益的行業。一方面，承擔著由中小企業和銀行所引起的雙重「道德風險」和雙重「逆向選擇」，潛在風險波動性較大；另一方面，大陸政府規定擔保行業基準擔保費率應按銀行同期貸款利率的 50% 收取，雖有 30%~50% 的浮動空間，但因中小企業獲得擔保貸款的綜合成本已經很高，擔保機構利用提高擔保費率來增加收益的空間相當有限。

換句話說，單純的擔保業務對於許多公司而言營利困難。因此大部分擔保公司的獲利來源，主要是來自於投資，甚至進行短期拆借放款，並且藉著這種「短期賺快錢」的操作模式，來吸收民間過剩的遊

資入股，再轉手以高利貸予中小企業主。根據統計，在溫州的龍灣地區，平均每年會出現 100 多家的擔保公司，許多擔保公司想辦法從銀行借貸資金，然後轉手將錢投入地下金融，無形中助長溫州危機，因此此次金融綜合改革試驗區的推動，除了「十二條」協助地下金融合法化，大陸政府支援加強擔保體系與機制的發展，包括由政府出資成立擔保機構，亦應列為改革重點之一。

台灣在 80 年代末期實施一連串金融自由化的政策之前，也曾經走過一段民間資金浮濫、地下投資公司以及民間標會盛行，以及六合彩狂熱等資金泡沫現象，當時台灣地下金融的盛行原因，主要係因銀行利率管制、民間借貸利率遠高於銀行存款，利息所得不必納稅、金融機構借款手續複雜，民間借貸迅速、便利且不需保證；金融體系寡占、管制、金融服務能力及服務品質不足；金融投資管道不順暢使地下金融得以盛行；並且面對國際對於貿易以及金融市場開放的壓力。而後銀行法的修訂以及新銀行的開放更是我國金融自由化的重要過程。然而台灣金融自由化的開放過程也並非一帆風順，包括公股銀行民營化、金融市場監管標準的配合，以及新銀行設立的標準、家數等問題都曾產生很多的爭議。而台灣當時存在一段長時間正規金融體系與地下金融體系並存的金融雙元性問題，事實上溫州甚至大陸其他地區目前正面臨相似的過程與境遇。例如合法化民間借貸機構的標準、利率自由化、大型銀行壟斷、金融投資市場自由化，以及如何在政府扶持的條件下同時又能提升服務效率，以及避免廣設地方金融機構所產生區域內金融風險，都是過去台灣金融改革的一次次的歷程，也是目前大陸金改所面臨到的問題，台灣二十多年來歷經的金改之路，其經驗或可作為大陸金改的參考。

根據《溫州市金融綜合改革試驗區實施方案》徵求意見稿，目標是 2015 年前，分三個階段扶持金融業成為溫州國民經濟的重要支柱

產業，2012年是試點起步階段；2013年到2014年為全面推進階段，初步形成完善的地方金融體制；2015年及以後為深化完善階段。透過金融綜合改革試驗區，將地下金融化暗為明，成效如何仍待觀察，周小川也表示，溫州金融改革應「大膽探索」，並「允許試錯」(try error)，頗有試探水溫的意味。溫州金改試驗區與過去天津「濱海新區」、福建的「海西經濟區」等以「政策優惠」的封閉「特區經濟發展」模式背景不同，目的也不同，大陸當局以政府力量強力改革溫州的民營自由經濟體系，打破政府在溫州經濟發展過程中的「無為而治」，反以主導「政策開放」的「特區金融改革」模式，從監管、投資、融資三個面向重新建構溫州金融體系，值得密切觀察其改革動向。

未來將推出的一系列試驗區改革，包括利率自由化的問題、貨幣兌換、投資股權、公司債、金融商品的問題，要配合市場開放競爭雙管齊下，才能避免造成資金的過度大量投入特區造成所謂磁吸效果(magnet effects)，影響鄰近地區的經濟發展，或對其他地區的民間地下資金未經控管產生就地合法形成爭相仿效鼓勵的作用，成為另類的外溢效果(spill-over effects)。這次溫州能否繼過去1987、2002、2003及2006年金改試點計劃之後，真正打造一個「溫州經驗」或另一個「新溫州模式」範本，是大陸當局後續推動地方金融改革的風向球。

另外繼溫州金融綜合改革試驗區之後，5月17日，浙江麗水又成為大陸第一個農村金融改革試驗區人行和浙江省政府3月30日聯合發布《關於在浙江省麗水市開展農村金融改革試點工作的通知》，將麗水建設成農村金融改革的先行區和金融創新的示範區，包括創新農村金融組織服務體系、豐富農村金融產品體系、強化金融惠農政策體系、健全農村金融市場體系、完善農村金融信用體系、搭建金融服務平台體系、改進農村支付服務體系、優化農村金融生態體系等進行

改革，浙南已成為中國金融改革的焦點區域。深圳市已通過《改善金融服務支援實體經濟發展》的政策檔，將與香港開展雙向跨境貸款業務試點、預計 2012 年在深圳成立特區中的特區「前海金融改革試驗區」，設立前海股權交易所，並在前海展開雙向跨境貸款試點、擴大代辦股權轉讓系統試點、發展創新債券市場、股權交易市場、跨境交易、人民幣國際化，以創新金融服務試點承接香港離岸人民幣金融中心位置等，形成另一創新「特區金改模式」，我政府應密切注意特區金改的發展及其對於台資企業的后續影響。

四、以特區模式進行金融改革之挑戰

溫州金融改革特區的方案於 2012 年 3 月底通過後，6 月底中國大陸又通過了《珠三角金融改革創新綜合試驗區總體方案》，大陸並且宣布在深圳前海將實行比經濟特區更特殊的先行先試的政策，獲批的政策包括支持前海構建跨境人民幣業務創新試驗區、試點跨境人民幣貸款、支持前海企業赴港發行人民幣債券、支持設立前海股權投資母基金、支持外資股權投資基金在前海創新發展等等；同一時間，大陸也和香港簽定了 CEPA 補充協議九，包括 43 項服務貿易開放和便利貿易投資的措施，其中包括法律、會計、醫療、銀行、證券等 22 個服務領域的 37 項開放政策，以及加強內地和香港在金融和貿易投資便利化領域合作以及兩地專業人員資格認證。

而在 2012 年 8 月間，又有消息傳出福建泉州金融改革特區即將獲得批准，一旦消息屬實，則這已是今（2012）年以來國家批准的第二個金融改革試點特區，前兩個分別是重點聚焦於民間金融和人民幣離岸市場的溫州與深圳前海金融改革試點特區。它們對於推動中國的金融改革，無疑將起到重要作用。但值得注意的是，正如一些學者和市場人士指出，金融方面的有些改革如利率市場化和人民幣自由兌

換，是不能在一個地方先行先試的，因為資金就像無法阻擋的流水，有時連國境線都不能成為障礙。而不同的政策會瞬間改變它的流向，從而對不同地區的經濟造成資源配置的不公和巨大沖擊。

金融改革與經濟改革有著本質的不同。由於經濟體系的要素（如勞動力、投資等）流動性相對較低，經濟制度的改革可以在部分地區先進行試點然後再推廣到其他地區。而金融改革中最關鍵的的資金流動並不受地域的限制。比如若是只允許局部地區進行利率自由化，則較為優惠的存款利率必然會吸引到其他地區的資金流入；而如果在部分地區進行大規模的資本項目開放的試點，資本套利行為必然會導致資金向這些地區的集聚。這會形成事實上的全國範圍內的資本項目開放。而如果政府想避免這一現象，就必然要通過額度限制、審批程序、稅收政策或行政干預等手段來約束資本流動的規模。這與目前中國政府采取的漸進式改革的方式並無本質上的區別。

事實上，目前中國大陸許多重要的金融改革項目的確只有在中央層面進行，比如利率市場化的破冰，並沒有走試點渠道，匯率的市場化也在央行與外管局層面推進。

因此，回過頭來看溫州金融改革，雖然其改革方案內容中含括的面向很廣，但由於中國大陸整個金融自由化的重點策略（利率與匯率的自由化）仍然掌握在中央手中，因此溫州的金融改革，可以說是「金融自由化」當中的「金融服務的自由化」。也就是說，溫州的金融改革，主要是為了解決地方上充斥著各類非法金融機構以及非法業務經營的亂象，由於此一現象的根源來自於信用市場的需求大於供給，因此透過適度的開放民間金融，鼓勵民資入股金融機構，讓市場上的資金供需不致過渡失衡，並且增強金融機構的體質與競爭力，乃是一個過渡性的解決辦法，但若是預估此波區域金融改革能夠就利率市場化

或資本項目開放等做出突破性的進展，則可能便過於樂觀，因為現階段中國大陸的金融改革已經進入深水區，任何局部的調整都可能對整體的金融發展帶來影響。

第二節 中國大陸台資（中小）企業的發展現況

一、陸資中小企業經營現況

陸資中小企業不僅如實扮演促進中國大陸經濟增長、解決就業等方面的角色，亦是國民經濟及社會發展所不容忽視的關鍵要素，惟中小企業於發展過程受到金融制約的影響嚴重，未來應著重於如何整合現有金融資源，以改善中小企業營運困難的問題。據統計³⁴，2012年6月計有陸資中小企業4,982萬家，占全體企業家數94.63%，其中個體工商戶3,896.07萬家，較2011年成長3.72%，資金數額1.78兆元人民幣；已於工商行政管理局註冊成立1,025.93萬家，與2011年相比成長6.02%，註冊資本額28.48兆元人民幣。前述中小企業不僅對於GDP及稅收貢獻率分別逾60%與50%，同時提供60%進出口貿易、80%城鎮就業機會、65%發明專利、75%企業技術創新及80%新產品開發。此外，中國大陸對於中小企業的劃分標準，可依據工業和信息化部、財政部、國家審計局、國家發改委於2011年6月18日聯合公發布的《關於印發中小企業劃型標準規定的通知》³⁵，該通知不僅結合行業特點詳細區分為中型、小型及微型三類，同時規範有關企業的從業人員、營業收入、資產總額等具體標準（詳見表4-5）。

³⁴ 參閱自中國工商行政管理局《[2012年上半年全國市場主體發展總體情況](#)》。

³⁵ 工信部聯企業[2011]300號。該通知為貫徹落實《中華人民共和國中小企業促進法》及《關於進一步促進中小企業發展的若干意見》（國發[2009]36號）而制定。

表 4-5 中國大陸中小企業劃分標準規定適用一覽表（人民幣）

行業名稱	中型	小型	微型
農林漁牧業	營收 500 萬元以上	營收 50 萬元以上	營收低於 50 萬元
工業	從業人員 300 人以上 營收 2,000 萬元以上	從業人員 20 人以上 營收 300 萬元以上	從業人員 200 人以下 營收低於 300 萬元
建築業	營收 6,000 萬元以上 總資產 5,000 萬元以上	營收 300 萬元以上 總資產 300 萬元以上	營收低於 300 萬元 總資產少於 300 萬元
批發業	從業人員 20 人以上 營收 5,000 萬元以上	從業人員 5 人以上 營收 1,000 萬元以上	從業人員低於 5 人 營收低於 1,000 萬元
零售業	從業人員 50 人以上 營收 500 萬元以上	從業人員 10 人以上 營收 100 萬元以上	從業人員 10 人以下 營收低於 100 萬元
交通運輸業	從業人員 300 人以上 營收 3,000 萬元以上	從業人員 20 人以上 營收 200 萬元以上	從業人員 20 人以下 營收低於 200 萬元
倉儲業	從業人員 100 人以上 營收 1,000 萬元以上	從業人員 20 人以上 營收 100 萬元以上	從業人員 20 人以下 營收低於 100 萬元
郵政業	從業人員 300 人以上 總資產 2,000 萬元以上	從業人員 20 人以上 總資產 100 萬元以上	從業人員 10 人以下 總資產少於 100 萬元
住宿及餐飲業	從業人員 100 人以上 營收 2,000 萬元以上	從業人員 10 人以上 營收 100 萬元以上	從業人員 10 人以下 營收低於 100 萬元
軟件和信息技術服務業	從業人員 100 人以上 營收 1,000 萬元以上	從業人員 10 人以上 營收 50 萬元以上	從業人員 10 人以下 營收低於 50 萬元
房地開發經營	營收 1,000 萬元以上 總資產 5,000 萬元以上	營收 100 萬元以上 總資產 2,000 萬元以上	營收低於 100 萬元 總資產少於 2,000 萬元
物業管理	從業人員 300 人以上 營收 1,000 萬元以上	從業人員 100 人以上 營收 500 萬元以上	從業人員 100 人以下 營收低於 500 萬元
租賃和商務服務業	從業人員 100 人以上 總資產 8,000 萬元以上	從業人員 10 人以上 總資產 100 萬元以上	從業人員 10 人以下 總資產少於 100 萬元
其他	從業人員 100 人以上	從業人員 10 人以上	從業人員 10 人以下

資料來源：整理自《關於印發中小企業劃型標準規定的通知》。

承前述，鑑於中小企業作為中國大陸經濟支柱，其發展運行狀況值得關注重視。對此，中小企業協會自 2010 年起推動「中國中小企業發展指數（SMEDI）」的調查，由國家統計局經濟景氣監測中心提

供技術支援，該指數對於國民經濟八大行業³⁶的中小企業進行調查，利用其對於行業運行及生產經營狀況的判斷與預期數據編制而成，反映中小企業（未含個體工商戶）發展狀況的綜合指數，稱為「分行業指數」，其中各行業再分類進行調查，內容包括宏觀經濟感受、企業綜合經營、市場、成本、資金、投入、效益、勞動力等領域³⁷，稱為「分項指數」。據統計³⁸，2012 年第二季中國中小企業發展指數為 90.3，較第一季下降 2.3 點，八個分行業指數亦處於景氣臨界值 100 以下，其中第二季建築業指數 80.8，較第一季下降 6.7 點的幅度最大，批發零售業及社會服務業分別以 6.2 點與 5.9 點的降幅居次。如以「分項指數」觀之，第二季宏觀經濟感受指數 93.4，較第一季下降 6.6 點的幅度最大，反映出企業擔心當前的宏觀經濟於未來無法獲得較好的改善，市場指數及勞動力指數分別以 5.2 點與 4.8 點的降幅居次。整體而言，當前中小企業面臨市場形勢較為嚴峻，處於產品訂貨量、產品銷售量難有改觀的情況，將持續影響企業的宏觀經濟感受及投資意願。

二、台資（中小）企業於中國大陸經營現況

自 1990 年代開放台資企業得赴中國大陸投資，由於初期投資規模較小，資金運用尚能自給自足，但隨著經營規模逐漸擴張，對於資金的需求日益加大。然而受到赴中國大陸投資比例的政策限制，加上

³⁶ 依據行業別對於 GDP 的貢獻度，選取工業、建築業、交通運輸業、郵政倉儲業、房地產業、批發零售業、信息傳輸、計算機服務和軟件業、住宿餐飲業、社會服務業等八大行業。

³⁷ 宏觀經濟感受指數：企業家對於宏觀經濟的感受程度、對於行業總體運行的看法反映；企業綜合經營指數：企業家對於本企業綜合經營的感受情況反映；市場指數：從市場的各個環節如訂單、生產、銷售及庫存等方面反映；成本指數：企業家對於生產成本的感受反映，具體方面涉及原材料及能源的購買價格、勞動力成本等方面；資金指數：從企業的流動資金、應收帳款及融資等情況反映企業資金狀況；投入指數：從企業的固定資產投資、科技投入等反映企業投入狀況；效益指數：從企業盈利狀況(增盈或減虧)反映企業效益；勞動力指數：從勞動力供需反映勞動力綜合情況，具體涉及普通勞動力、技術工人及大專及以上畢業生的供需狀況。

³⁸ 參閱自 2012 年第二季中國中小企業發展指數，於 2012 年 7 月 25 日發布。

台資企業多屬於傳統製造業，如將產能外移至中國大陸，其母公司業務相形萎縮，不僅透過母公司向台灣地區銀行申請融資有限，於中國大陸經營初期亦難以取得陸資銀行的信用，面臨財務規劃及資金調度的壓力，造就中小企業融資難的問題。為掌握台資企業對於中國大陸地區的投資情形，經濟部投資審議委員會分別針對投資金額、件數、產業、地區等情況進行調查。據統計，自 1991 年至 2012 年 7 月，累計投資中國大陸地區金額 1,191.08 億美元，投資件數 39,927 件，其中投資地區集中於華東地區，占全部地區 65.18%（詳見表 4-6）；投資產業以製造業密度較高，占全部產業 82.71%（詳見表 4-7）。值得注意，經由表 4-6 觀之，顯示台資企業的投資傾向正逐步轉往西南地區，此與為降低勞動力成本進而減少經營壓迫的原因有關。

表 4-6 台資企業於中國大陸投資額度及地區分布

項目	地區別					
	中南	華東	華北	西南	東北	西北
1991-2012.7 投資件數	14,336	21,071	2,573	933	770	244
1991-2012.7 投資金額	286.03	776.39	61.82	46.32	16.28	4.23
1991-2012.7 地區分布占比	24.01%	65.18%	5.19%	3.89%	1.37%	0.36%
1991-2000 投資件數	9,558	10,487	1,706	519	562	142
1991-2000 投資金額	66.45	88.10	10.00	3.23	2.64	0.61
1991-2000 地區分布占比	38.85%	51.51%	5.85%	1.89%	1.54%	0.36%
2001-2012.7 投資件數	4,778	10,584	867	414	208	102
2001-2012.7 投資金額	219.58	688.29	51.82	43.09	13.64	3.62
2001-2012.7 地區分布占比	21.53%	67.48%	5.08%	4.22%	1.34%	0.35%

資料來源：整理自經濟部投資審議委員會業務統計。

註 1：單位美金億元。

註 2：華北地區：北京、天津、河北、山西、內蒙古；華東地區：上海、江蘇、浙江、山東、安徽、江西、福建；東北地區：遼寧、吉林、黑龍江；中南地區：河南、湖北、湖南、廣東、廣西、海南；西南地區：重慶、四川、貴州、雲南、西藏；西北地區：陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆。

表 4-7 台資企業於中國大陸產業投資金額及分布

項目 \ 產業別	農林漁牧	礦業及土石採取	製造	電力及燃氣供應	用水供應及污染整治
1991-2012.7 投資金額	2.86	1.74	985.16	3.51	11.03
1991-2012.7 投資件數	553	120	32,710	37	69
產業投資分布占比	0.24%	0.15%	82.71%	0.29%	0.93%
項目 \ 產業別	營造	批發及零售	運輸及倉儲	住宿及餐飲	資訊及通訊傳播
1991-2012.7 投資金額	3.99	65.04	7.29	6.23	18.32
1991-2012.7 投資件數	275	2,509	238	503	886
產業投資分布占比	0.33%	5.46%	0.61%	0.52%	1.54%
項目 \ 產業別	不動產	專業、科學及技術服務	支援服務	教育服務	醫療、保健及社會服務
1991-2012.7 投資金額	24.04	12.13	4.02	0.33	3.10
1991-2012.7 投資件數	174	636	146	25	59
產業投資分布占比	2.02%	1.02%	0.34%	0.03%	0.26%
項目 \ 產業別	藝術、娛樂及休閒服務	公共行政及國防	其他服務	金融及保險	未分類
1991-2012.6 投資金額	5.42	0.41	6.59	33.81	5.99
1991-2012.6 投資件數	416	15	280	249	27
產業投資分布占比	0.46%	0.03%	0.53%	2.84%	0.50%

資料來源：整理自經濟部投資審議委員會業務統計。

註 1：單位美金億元。

註 2：製造業包括食品、飲料、菸草、紡織業、成衣及服飾品、皮革、毛皮及其製品、紙漿、木竹製品、紙及紙製品、印刷及資料儲存媒體複製、石油及煤製品、化學材料、化學製品、藥品、橡膠製品、塑膠製品、非金屬礦物製品、基本金屬、金屬製品、電子零組件、電腦、電子產品及光學製品、電力設備、機械設備、汽車及其零件、其他運輸工具、家具、其他、產業用機械設備維修及安裝業。

再者，據中國大陸官方統計³⁹，2011 年計有外商投資企業 44.65 萬家，占全體企業家數 0.88%，註冊資本額 10.9 兆元人民幣，與 2010 年相比成長 4.37%，其中台資企業約 80,574 家⁴⁰，累計直接投資金額

³⁹ 參閱自中華人民共和國工商行政管理總局《2011 年市場主體統計分析》。

⁴⁰ 參閱自全國台灣同胞投資企業聯誼會 2011 年統計資料。

536.74 億美元⁴¹，占中國大陸外商直接投資金額（FDI）5.13%。承前述，如以投資家數而言，廣東省位居第一位，據統計，台資企業於廣東地區總計投資家數 34,280 家，其投資類型均以中小企業居多；如以投資金額而言則屬江蘇省規模最大，主要歸因於台灣大型高科技企業集中投資於此。

三、中小企業的生存難題

掌握經濟成長大權半壁江山的中小企業，於 2011 年歷經錢荒、電荒、用工荒三大難題，加上人民銀行對於信貸政策採取緊縮手段，促使融資成本不斷墊高。依據北京大學國家發展研究院⁴²於 2012 年 2 月 9 日發布的《2011 年沿海三地區小微企業經營與融資現狀調研報告》⁴³，指出小微企業最渴望的即是「減輕負擔」，其中以原物料成本上升、勞動力成本上升及人民幣升值，為構成影響小微企業經營的三大因素；62%小微企業具有融資需求，但基於融資管道窄、融資門檻高的關係，多以民間借貸為主要因應資金需求的方式。同年 5 月 22 日該研究院再發布《中西部小微企業經營與融資現狀調研報告》，該報告對於中西部地區 1,407 家中小企業進行調研，其中 49.04%小微企業淨利潤出現下滑，主要為原材料價格上漲、員工工資上漲對於營運的壓迫；40.58%小微企業因自身資金不足而無力接單。對此，工業和信息化部曾於 2011 年 9 月 23 日發布《「十二五」中小企業成長規劃》，提出持續清理涉及中小企業的各项收費，規範行政事業性及經營服務性的收費行為。國務院亦於 2012 年 4 月 19 日頒發《關於進一步支持

⁴¹ 參閱自中華人民共和國國家統計局《中國統計年鑑》-「對外經濟貿易」，統計期間自 1991 年至 2011 年。

⁴² 北京大學國家發展研究院與阿里巴巴集團，曾於 2011 年 7 月、9 月及 12 月圍繞小微企業經營及融資現狀，分別對於長三角、珠三角及環渤海地區的小微企業進行調研，並聯合發布《浙江省小企業經營與融資困境的調研報告》、《珠三角小企業經營與融資現狀調研報告》及《環渤海地區小微企業經營與融資現狀調研報告》。

⁴³ 該報告對於長三角 2,313 家、珠三角 2,889 家及環渤海地區 3,476 家，年銷售額於 3,000 萬以下的小微企業進行調研，。

小型微型企業健康發展的意見》⁴⁴，明確加大對於中小企業的財稅支持力度、緩解融資難等目標。

再者，國務院發展研究中心人力資源研究培訓中心所屬的中國企業家調查系統，為持續瞭解企業經營狀況、企業面臨難題，以及企業經營者對於宏觀情勢及調控政策的判斷與評價，自 2009 年起組織《企業經營情況快速問卷調查》的工作，已於 2012 年 4 月 14 日發布《一季度企業經營狀況、困難及對策—2012·一季度千戶企業經營情況快速調查報告》⁴⁵，該調查範圍包括製造業、建築業、批發及零售業、房地產業、電力燃氣水的生產及供應業、採礦業、交通運輸倉儲及郵政業、農林牧漁業、資訊傳輸電腦服務及軟體業等共計 1,349 家，企業規模占比依序為大型 4.9%、中型 36%、小型 59.1%。據統計，2012 年第一季企業經營狀況相較 2011 年有所下滑，如訂貨量減少、產銷量走弱、產品銷售價格回落、社保稅賦負擔仍重，導致企業盈利空間縮小；多數企業仍存在產能過剩的問題，特別是紡織、造紙、化纖、非金屬製品、有色金屬等行業；企業資金來源 79.6% 為自有資金（利潤留成），銀行貸款及民間借貸分別為 60.3% 與 20.1% 居次，惟基於多方因素造成盈利下滑，使得中小企業資金緊張問題仍然突出。值得注意，面對當前市場環境的困難及挑戰，企業經營者積極創新與轉型的意願逐漸增強，未來應進一步減輕企業稅賦負擔，以持續發展良好的外部環境。

第三節 中國大陸台資金融機構的發展現況

一、台資銀行於中國大陸經營現況

⁴⁴ 國發[2012]14 號。

⁴⁵ 參閱自中國企業家調查系統最新調查結果。

台資銀行西進中國大陸可回溯至 1990 年代，台灣寶成工業公司轉投資的香港蓮花國際公司，於 1997 年 1 月 24 日與上海浦東銀行、永亨銀行合資成立華一銀行，並於同年 6 月正式對外營業，現有註冊資本額 11 億元，並已於 2002 年獲中國人民銀行批准得承作人民幣業務，如人民幣存貸款、人民幣擔保結算、人民幣國債及金融債券投資等。再者，台灣地區上海商業儲蓄銀行與香港地區上海商業銀行、中國大陸地區上海銀行，於 2000 年因戰略合作夥伴關係共同搭建服務平台，為港台企業客戶提供融資、外匯、網路銀行、信用卡、資產、負債及中間業務等服務，並於同年 4 月起每年定期舉辦「滬港台上海銀行業務研討會」進行交流。其次，隨著中國大陸及台灣分別於 2001 年 11 月與 2002 年 1 月加入「世界貿易組織 (WTO)」，並繼 2000 年 3 月開放保險業赴中國大陸設立辦事處，金管會於 2001 年 6 月 26 日修法公布「台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法」⁴⁶開放銀行業設立辦事處，此後，中國銀監會於 2002 年 4 月、2002 年 5 月正式批准彰化銀行及國泰世華銀行得分別於昆山與上海設立辦事處，亦即標誌著台資銀行正式登陸。

值得注意的是，雙方尚未簽訂「金融監理合作備忘錄 (MOU)」之前，台資銀行不僅面臨主管機關的保守政策，同時無法滿足《外資銀行管理條例》的規定申設分行。對此，富邦金控公司於 2004 年完成收購香港港基銀行 75% 股權納入成為旗下子公司，並於 2005 年正式改名為「富邦銀行 (香港)」，隨後再於 2008 年 12 月 20 日完成對於廈門市商業銀行的參股案 (取得 19.99% 股權)，成為擁有完整兩岸三地布局的首家台資金融機構，此一台資銀行藉由香港地區迂迴西進中國大陸的模式，亦即所謂「富邦模式」。綜前所述，自「金融監理合作備

⁴⁶ 金融監督管理委員會已於 2010 年 3 月 16 日修正名為「台灣地區及大陸地區金融業務往來及投資許可辦法」。

忘錄」及「海峽兩岸經濟合作架構協議 (ECFA)」簽署及生效發展至今，已有十家台資銀行獲准設立分行，且均已對外正式開業營運（詳見表 4-8）。然而，部分台資銀行認為以設立分行模式開辦人民幣業務仍緩不濟急，亦即須符合「開業屆滿一年且獲利得申請經營『台資企業』人民幣業務」。對此，台資銀行積極以非銀行金融機構作為登錄管道搶辦人民幣業務，融資租賃公司、小額貸款公司即是另類金融登陸的新主流。據統計，截至 2012 年 12 月底，已有第一銀行、華南銀行、中國信託銀行、台灣工業銀行、永豐銀行、中華開發銀行、台新金控、新光金控、國票金控、上海商業儲蓄銀行等，均於中國大陸各地區設立融資租賃公司並陸續開業。

表 4-8 台灣地區銀行於中國大陸布局現況

銀行機構	投資類型	布局地區
台灣土地銀行	分行	上海
第一金控	融資租賃	蘇州/成都
第一銀行	分行	上海
	村鎮銀行（合資）	河南
合作金庫銀行	分行	蘇州
	辦事處	北京
彰化銀行	分行	昆山
華南銀行	分行	深圳
	融資租賃	深圳
國泰世華銀行	分行	上海
中國信託銀行	分行	上海
	融資租賃	蘇州
	小額貸款	天津
	辦事處	北京
台灣銀行	分行	上海
兆豐銀行	分行	蘇州
玉山銀行	分行	東莞

台灣中小企業銀行	辦事處 ⁴⁷	上海
富邦金控	融資租賃(合資)	北京
台北富邦銀行	辦事處	蘇州
台灣工業銀行	融資租賃	蘇州
	辦事處	天津
永豐金控	融資租賃	南京/東莞/廈門/昆山
永豐銀行	子行 ⁴⁸	南京
	辦事處	南京
中華開發工業銀行	融資租賃	昆山
台新金控	融資租賃	南京/天津
新光金控	融資租賃	蘇州
國票金控	融資租賃	南京
上海商業儲蓄銀行	融資租賃	上海
台中銀行	融資租賃	蘇州

資料來源：本研究整理自金融監督管理委員會統計資料及各銀行年報，最後統計日期：2012年12月。

由於台資銀行初期業務先以台資企業為主要服務對象，經由表4-8觀之，台資銀行地區布局以長三角經濟區密度最高，其中國泰世華銀行、第一銀行、台灣土地銀行、中國信託銀行、台灣銀行設立分行於上海；合作金庫銀行、兆豐銀行設立分行於蘇州；彰化銀行設立分行於昆山；玉山銀行設立分行於東莞，華南銀行則以服務珠三角經濟區的台資企業選擇設立分行於深圳。承前述，自1991年至2012年7月，台資企業於上海、江蘇投資金額占中國大陸地區投資總額47.74%，其中上海作為中國大陸經濟成長火車頭及國際金融中心，成為台資銀行的首選地區；廣東為台資企業第二大投資地區，占中國大陸地區投資總額21.19%；海西經濟區的福建為台資企業第三大投資地區，占中國大陸地區投資總額7.07%；以北京、天津為中心的華北地區則是台資企業投資的另一集中地區，累計投資金額位居第四位，

⁴⁷ 台灣中小企業銀行已於100年11月17日獲金管會核准申設分行，並向銀監會遞件申請。

⁴⁸ 永豐銀行已於101年10月獲金管會核准申設子行，並向銀監會遞件申請。

占中國大陸地區投資總額 3.5%，其中北京作為全國經濟、政治的決策中心，亦是台資銀行積極拓展的戰略要地（詳見表 4-9）。

表 4-9 台資銀行投資地區分布密度

項目	地區別					
	上海	江蘇	廣東	福建	北京	天津
1991-2012.7 累計投資金額	174.88	393.82	252.38	84.28	18.80	22.85
1991-2012.7 投資地區分布占比	14.68%	33.06%	21.19%	7.07%	1.58%	1.92%
1991-2002 累計投資金額	37.46	67.39	85.64	25.40	6.02	6.00
1991-2002 投資地區分布占比	14.08%	25.33%	32.18%	9.55%	2.26%	2.25%

資料來源：整理自經濟部投資審議委員會業務統計。

註：單位美金億元。

二、台資銀行於中國大陸發展限制

當前台資銀行西進中國大陸的戰略布局，仍以設立分行作為主要進入模式占多數，然依據《外資銀行管理條例》規定外商獨資銀行（即子銀行）、中外合資銀行得經營中國銀監會所批准，有關外匯業務及人民幣業務的業務範圍（第 29 條）；外國銀行分行僅得經營外匯業務，以及對於除中國大陸境內公民以外客戶的人民幣業務（第 30 條），又依據 ECFA 服務貿易早期收穫及開放措施對於台灣銀行及其他金融服務業的開放承諾，即「台資銀行於中國大陸營業性機構具備下列條件，方可申請經營於中國大陸台資企業的人民幣業務：『提出申請前於中國大陸已開業 1 年以上且提出申請前 1 年盈利』。」據統計，截至 2012 年 8 月，計有第一銀行、合作金庫銀行、台灣土地銀行、彰化銀行、華南銀行、國泰世華銀行等六家銀行申請台資企業人民幣業務，其中華南銀行深圳分行、彰化銀行昆山分行、國泰世華銀行上海分行已陸續獲准，特別是華南銀行深圳分行率先於 2012 年 5 月成為經營人民幣業務的首家台資銀行。綜前所述，外國銀行分行於

業務拓展相較於外商獨資銀行（即子銀行）受到限制，不僅無法承辦個人金融人民幣業務，如財富管理、信用卡等業務，且限於吸收中國大陸公民每筆不低於 100 萬的定期存款⁴⁹。台資銀行如擬於中國大陸設立子銀行，應先擁有營業據點及行銷體系，惟營業據點的建立仍需時間累積，仍可先以分行模式進入熟悉市場環境及目標客戶群，待業務拓展具有一定程度的規模再改製成為子銀行。

第四節 金融改革對於台資企業與金融機構的影響

綜合而言，目前大陸區域性金融改革，主要是為了解決地方性的金融風險問題，比如因為非法金融機構的出現以及非法業務經營所衍生的亂象，而此一現象的根源還是來自於整體金融環境長期壓抑，以致信用市場的需求大於供給。所以各地方性金融改革透過地區性的放寬民間金融，鼓勵民資入股金融機構，讓市場上的資金供需不致過渡失衡，並且增強地方金融機構的體質與競爭力，雖有助於解決地方性金融危機，但這仍屬於過渡性的解決辦法。畢竟金融體系的主體是資金，資金在流動性的面向上迥異於傳統的生產要素，因此仿照經濟特區方式來進行金融特區的改革，有其先天的侷限性。所以若欲觀照大陸現階段的金融改革作為，除了 2012 年上半年如火如荼進行的「溫州金融綜合改革試驗區總體方案」外，也必須同時審視「十二五」規劃中有關金改的重點篇章。

要言之，中國大陸雖已邁向市場經濟模式，但重要政策或決策依舊取決於領導人的意志，人治色彩鮮明。特別是銀行市場發展主要引導者仍是國有商業銀行及股份制商業銀行，散佈各地的城市或鄉鎮銀行、甚至是剛進軍大陸市場的台資銀行，大多僅能作為跟隨者，而無

⁴⁹ 《中華人民共和國外資銀行管理條例》第 31 條第 2 項。

太多自主發展的空間。因此，未來銀行市場的發展主要取決於官方政策的走向。有鑑於此，對於大陸金融改革對台資企業與台資金融機構的影響，從「深化金融體制改革」及「溫州金融綜合改革試驗區總體方案」等規劃框架，可就下列要項進行討論。

一、台商客群可能縮小

檢視這波大陸金融改革的實施細項內容，在十二五規劃「深化金融體制改革」專章及「溫州金融綜合改革試驗區總體方案」中，可以發現中小企業融資市場的健全化是這波改革的重點項目之一。藉由各類小企業信貸專營機構與村鎮銀行的設立，以及加強社會信用體系及地方融資平台的建設，完善中小企業的融資市場。此一政策將可能對未來台資銀行在大陸的授信行為及策略佈局產生一定影響，說明如下。

自 1992 年 9 月 18 日台灣政府開放台商得以間接方式投資大陸後，由於大陸地大物博，且土地與人力資源便宜，經營成本低，並且兩岸語言相通、風俗習慣相似，再加上僅相隔台灣海峽的地緣優勢，台商赴大陸投資的熱潮乃開始展開。而隨著時間的經過，廣大的台商市場也隨之建立，連帶地也牽引出台資銀行登陸的龐大商機。不過，商機愈大也隱含風險愈高，隨著赴陸設立分支機構及各類地域性金融機構之據點佈局，廣大的台商市場，也存在另一層隱憂。

現今台資銀行業者赴陸正式設立分支機構，除了佈局據點的考量是否配合政策（例如綠色通道）之外，台商客群的質是否優良，也是其考量重點之一。諸多專家學者指出，體質較好的台資企業多半已和中資金融機構往來，加上隨著這波大陸金融改革的實施，各類小企業信貸專營機構或村鎮銀行等即將紛紛設立，未來大陸整體信用體系勢將更為完善與全面。從另一個角度來看，此也代表台資銀行在授信方

面的競爭對手將大舉增加，因此未來台資銀行業者和台商客群往來的困難度將會大幅提升。

換句話說，未來台灣銀行業者可以爭取的台商貸款客戶，無論是從質或量的角度來看，都可能會因此降低，經營可能會比預期中辛苦。特別是未與中資金融機構頻繁往來的台資企業，可能隱含著體質相對較差或存在較高的信用風險，連帶地也將使得台資銀行面臨逆選擇（adverse selection）的情況，亦即，台資銀行承做台商業務時風險將會增加。是以，未來台資銀行前往大陸經營企金業務時，需特別留意台商客群縮小的問題。同時，在爭取優質客戶與承作規模較小的台商客戶時，相關的風險控管也應特別留意。

二、利率市場化為台資金融機構帶來挑戰與契機

隨著溫州民間信貸危機的爆發，中國大陸金融壓抑引發的爭議浮上檯面，由管制利率造成金融壟斷與資源投放不均等引發的民間資金斷鍊以及影子銀行蓬勃發展為金融穩定帶來系統性危機等問題，加速中國人民銀行逐步推動利率市場化的腳步。2012年6月8日，在時隔3年零8個月後，人民銀行宣布下調一年期存貸款基準利率0.25個百分點；貸款利率浮動區間的下限也調整為基準利率的0.8倍。相隔不到1個月，同年7月6日，人民銀行再次下調一年期存貸款基準利率0.25個百分點；同時，貸款利率浮動區間的下限也調整為基準利率的0.7倍。此次人民銀行的不對稱降息，從名義利率上看，存、貸款利率都同步進行下調，但由於商業銀行可在一定範圍內上浮存款利率，並可在一定範圍內下調貸款利率，因此實際上就是有限度地利率市場化。

對中國銀行業來說，高達3%以上的淨利差是其主要獲利來源。以中國銀行與中國農業銀行為例，2011年全年的利息收入占總收入

的比重即高達 70%與 81%，而同期間美國銀行的平均只有 48%。此外，觀察中國大陸銀監會的年報，也可清楚發現，2011 年整體大陸銀行業的淨利息收入占全部收入的比重也高達 66%（參見圖 5.1）。

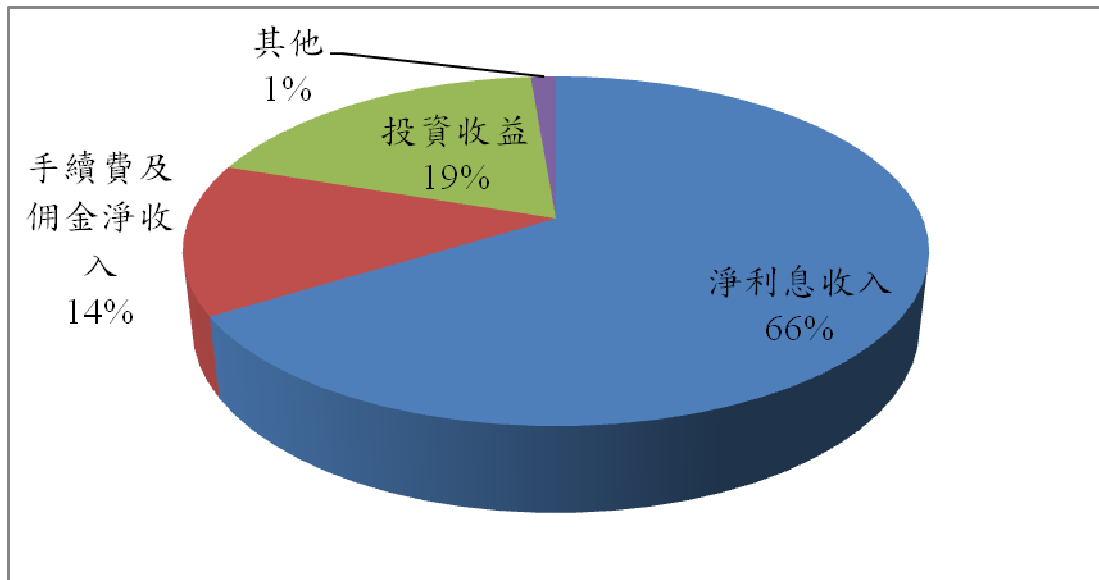


圖 5.1 2011 年大陸銀行業利潤結構圖

資料來源：銀監會 2011 年報，本研究整理。

利率市場化為企業獲利帶來新挑戰，不僅壓縮銀行賴以維生的淨息差⁵⁰，為了爭取更多存款，銀行勢必要強化本身競爭優勢。根據興業銀行首席經濟學家魯政委分析，利率市場化將影響銀行獲利，以一年期存貸款的利差為例，在今（2012）年 6 月 8 日首次實施不對稱降息前，存款利率為 3.5%，貸款利率為 6.56%，存貸款利差為 3.06 個百分點；在經過 6 月 8 日和 7 月 6 日兩次不對稱降息後，存款基準利率 3%，最多可上浮 10%達到 3.3%，貸款基準利率為 6%，最多可以下浮 30%達到 4.2%，因此利差將落在 0.9 至 3 個百分點之間。兩相比

⁵⁰淨息差 (NIM, Net Interest Margin) 是指銀行淨利息收入和銀行全部生息資產的比值。計算公式為：淨息差 = (銀行全部利息收入 - 銀行全部利息支出) / 全部生息資產。

較之下，利率市場化後的利差將縮小到 0.9 至 3 個百分點。假若取其中間值，即利差縮小 2 個百分點，以 2012 年 10 月整體銀行業各項存款總額 89 多兆人民幣計算，一年將少獲利息收入 1.78 兆元，其影響是不言而喻的。

此外，北京銀聯信投資顧問有限公司總經理符文忠⁵¹表示，由於中國大陸商業銀行的淨息差收入占到利潤的 80% 左右。利差的政策性縮小和金融脫媒化的加速，將為中國大陸商業銀行未來盈利能力和風險管理帶來巨大挑戰。在不對稱降息實施兩個多月後，經過各家商業銀行存款利率上浮的競爭，優質客戶的議價能力提高，銀行面臨優質客戶貸款流失或調降貸款利率的沉重壓力。中國銀行戰略發展研究部副總經理宗良⁵²指出，隨著利率市場化的施行，將促使銀行抬高存款利率以吸收更多存款，同時壓低貸款利率爭奪優質客戶，導致利差收窄。再者，利率市場化後將加大利率波動風險。從國際經驗看，利率市場化過程中，利率水準波動幅度將擴大並且難以預測走勢，長期處於管制環境下的中國大陸商業銀行業者需加以調適與應變。另外，利率市場化迫使銀行面臨業務轉型風險。隨著存款成本的提高與優質客戶的流失，銀行被迫轉向自己議價能力較強的中小企業客戶，這對銀行的差異化定價和風險管理能力提出較大挑戰。除此之外，銀行需積極發展中間業務，但中間業務拓展是漸進的過程，難以一蹴而就。最後，由於利率市場化之後導致銀行經營風險增加，在未建立存款保險制度的情況下，將會增加系統性金融風險，危害存款人權益。

有鑑於利率市場化帶來的新挑戰，銀聯信總經理符文忠認為，利率市場化後，銀行要成為贏家，應滿足三個條件：具有穩定的核心存款；具有較高的定價能力或資產收益率；具備良好的風險管理能力。

⁵¹ 參考來源：2012 年 8 月 23 日，利率市場化對商業銀行的影響及對策高峰研討會，主辦單位：北京銀聯信投資顧問有限責任公司

⁵² 參考來源：同上

利率市場化對銀行來說是機遇和挑戰共存，儘管銀行失去輕鬆獲取高盈利的經營環境，但在更充分的競爭、更強的綜合經營管理能力和在新的銀行格局調整中，銀行業將獲得新的發展機會。中央財經大學中國銀行業研究中心主任郭田勇針對利率市場化下，銀行強化競爭優勢提出以下建議：第一，銀行要積極進行業務結構的調整，重視零售業務的發展。第二，要開拓新的盈利管道。第三，要繼續創新理財業務。第四，銀行要走差異化、特色化發展。第五，要建立完善、高效的風險管理及定價機制。

台資銀行業者由於目前未能吸收人民幣存款，在淨息差收窄上未受影響，然而此次不對稱降息後，卻大幅壓縮大陸分行的獲利表現，並威脅達成首年盈利方能承辦人民幣業務的資格。由於之前大陸分行僅靠同行拆借賺取利差，以資本金 8,000 萬美元計算，在去（2011）年同行拆借的 5% 利率下，就能輕鬆進帳 400 萬美元，輕鬆達成首年獲利的目標。然而在今（2012）年六至七月份兩次接連降息後，同業拆借利差急轉直下，從去年的 5% 降至目前的 0.15%，現在以同樣 8,000 萬美元的資本金，卻僅能獲利 12 萬美元，等於已無利可圖。台資銀行業者若要拼首年獲利，便要積極開拓放款、存放其他銀行或找尋其他更高收益管道。

儘管如此，利率市場化亦為台資銀行業的長期競爭帶來新契機，台灣銀行業者在長期金融自由競爭的環境下，累積服務競爭優勢，在產品開發、風險管理與訂價的也有豐富經驗，利率市場化下，提供企業更多元的比較空間，台灣銀行業者若能發揮優勢，後續將有極大的發展空間。換言之，台資銀行與大陸銀行業者最大的不同之處除規模差距外，主要就是業務營運的能力，尤其是在利差這麼低的情況下大多數業者還能獲利，也代表著獲利來源不僅僅是依靠授信業務，而是涵蓋中間業務和金融市場交易業務。特別是在消費金融及個人財富管

理這一塊，台資銀行業者普遍擁有豐富的經驗。因此，利率市場化改革或許對台資銀行業者而言，是與陸銀合作並拓展大陸市場市佔率的大好時機。

總結而論，由於中國大陸政府設定高額的存貸款利差，使得銀行每貸出一筆，即能穩穩賺入一筆不小的利潤。換言之，取得銀行設立資格等於是拿到一張印刷鈔票的牌照。然而，當利率市場化全面實施之後，淨利差將會明顯縮小，連帶的也會影響銀行的利潤空間。對於剛要起步且將重心置於企金業務的台資銀行業者而言，這顯然是一股不小的衝擊。因此，台資銀行業者有必要未雨綢繆，適度地改變戰略佈局，不要把所有雞蛋放在同一個籃子，應適當地調配相關業務的營運配置比重。

三、金融監管日益嚴格，加劇台資銀行業經營成本

近年來，國際監管標準日益嚴格。由於 2008 年次貸危機揭露諸多國際金融監理體系之缺失，為加強國際金融穩定，最新版的巴塞爾協議（BASEL III）在 2010 年 9 月 12 日由國際清算銀行制定，並得到世界各主要經濟體的中央銀行（即巴塞爾銀行監理委員會）參與制定並同意實施制定，該協議要求銀行的一級資本率在 2013 年起從現在的 4% 提高到 4.5%，到 2019 年進一步提高到 6%。加上 2.5% 的銀行資本緩衝，銀行的全部儲備資本比例將達到 8.5%，如此一來，銀行業經營成本將大幅提升。儘管鑒於經濟復甦疲弱，美國與歐盟計劃延遲 BASEL III 的實施日期，但中國大陸仍堅持在 2013 年 1 月 1 日如期上路。

2011 年 6 月 1 日中國銀監會頒布的《商業銀行槓桿率管理辦法》，規定商業銀行併表與非併表之槓桿率⁵³皆不得低於 4%，辦法於 2012

⁵³ 商業銀行槓桿率計算公式為：【(一級資本-一級資本扣減額)/調節後的表內外資產餘

年 1 月 1 日開始實施，2012 年 6 月 8 日，中國銀監會發佈了《商業銀行資本管理辦法（試行）》，將於 2013 年 1 月 1 日起實施。辦法中除了規定商業銀行各級資本適足率之要求，包括：（一）核心一級資本適足率不得低於 5%、（二）一級資本適足率不得低於 6%、（三）資本適足率不得低於 8%，此外要求商業銀行應當在最低資本要求的基礎上計提儲備資本。儲備資本要求為風險加權資產的 2.5%，由核心一級資本來滿足。最後，還提出商業銀行應當計提逆周期資本與系統性重要超額資本，逆週期資本要求為風險加權資產的 0 至 2.5%，由核心一級資本來滿足，系統重要性超額資本則為 1%。如此一來，銀行業資本適足率標準大為提升，系統性重要的大銀行將由 BASEL II 的 8% 提高至 13.5%、而中小銀行則將最高升為 12.5%。隨著槓桿率下降與資本適足率上升，銀行業需增強盈利能力，並加強風險管理和成本管理，才能在內部積累建立新的資本補充機制，達成監管的新標準。此外，為達到新監管的資本要求，銀行將面臨增資的壓力，根據國務院發展研究中心金融研究所副所長巴曙松表示，以中國大陸大銀行資本適足率 13.5%、中小銀行資本適足率 12.5% 的假定條件下，預計 2015 年底中國銀行業存在資本金缺口大約為 10,000 億元人民幣。融資缺口將促使資金成本上升，在利率走低的环境下，高資金成本將壓縮銀行獲利空間，造成經營上的困境。為避免新的監管辦法對銀行造成太大衝擊，銀監會在 2012 年 12 月 7 日發佈關於實施《商業銀行資本管理辦法（試行）》過渡期安排相關事項的通知，對銀行儲備資本要求(2.5%)設定 6 年的過渡期：2013 年末，儲備資本要求為 0.5%，其後五年每年遞增 0.4%；同時，銀監會發布《關於商業銀行資本工具創新的指導意見》，藉以降低銀行發行普通股對資本市場的壓力，並開拓銀行資本補充管道。創新工具創新將有助於銀行建構多層次資

額】*100%

本補充管道、增強銀行資本損失吸收能力、提升金融體系穩健性並得以減輕資本準備對銀行的壓力。

此外，中國大陸為防範境內不良貸款率上升引發的系統性金融為機，益提升銀行監管力道。隨著國際經濟復甦力道不如預期，出口訂單下滑與國內各項原物料與工資等各項經營成本上升，中國大陸境內企業經營活動減弱，獲利能力下降，特別是中小企業，由於還款能力下降，影響貸款的償付能力，使得今（2012）年以來，商業銀行不良貸款率呈現增長趨勢，從銀監會發布的不良貸款分機構指標來看，除大型商業銀行外，2012 年前三季度各類商業銀行的不良貸款餘額與比率皆逐漸攀高（表 4-10）。

表 4-10 2012 年 1-3 季中國大陸銀行不良貸款分機構指標

（單位：億元、%）

時間	2012 年					
	一季度		二季度		三季度	
機構	不良貸款餘額	不良貸款率	不良貸款餘額	不良貸款率	不良貸款餘額	不良貸款率
商業銀行	4382	0.94%	4564	0.94%	4788	0.95%
大型商業銀行	2994	1.04%	3020	1.01%	3070	1.00%
股份制商業銀行*	608	0.63%	657	0.65%	743	0.70%
城市商業銀行	359	0.78%	403	0.82%	424	0.85%
農村商業銀行	374	1.52%	426	1.57%	487	1.65%
外資銀行	48	0.49%	58	0.58%	63	0.62%

註*：自 2012 年 9 月起，原深圳發展銀行與原平安銀行合併為新平安銀行，本表數據未作可比口徑調整。

資料來源：銀行業監督管理委員會

為避免商業銀行不良貸款持續增高，威脅金融穩定發展，銀監會要求商業銀行提高防範，一方面要求銀行加強貸款五級分類（正常、

關注、次級、可疑和損失)的準確性，改善不良貸款的監測和壞帳處理，真實反映資產情況，並及時地暴露和處置風險資產；另一方面亦督促銀行加大撥備覆蓋率⁵⁴和損失類貸款核銷力度。在此情況下，銀行業將面臨增加壞帳撥備準備金的壓力，為降低準備金壓力並防範不良貸款的發生，銀行將更偏好貸款給減少政府投資項目和大型企業投資項目而減少資金流向中小企業，倘若如此，對於資金需求孔急的中小企業包括台資中小企業不啻為雪上加霜。

四、區域金融改革後之司法運作趨勢與其對債權確保的影響

(一) 金融改革後之司法工作實務對於金融機構之影響

源於地方企業債務危機、民間借貸崩盤、實體經濟下滑等因素的溫州區域性金融危機，於中國國務院及地方政府的控管之下，避免了最惡劣的崩盤局面。然而，沉寂多年的溫州經濟及金融結構性問題仍在發酵，未因短期救急政策而好轉。前述因資金鏈斷裂所引發的區域性金融危機發生之後，溫州許多企業停產倒閉、企業主出走，卻沒有企業願意申請破產清算，以致淪為植物人企業。對此，溫州司法體系所提出的《關於為溫州市金融綜合改革試驗區建設提供司法保障的若干意見》第 22 條，便特別針對因金融債務所引發的破產案件受理審理工作，進行回應。

事實上，為規範企業破產程序、公平清理債權債務，以及保護債權人及債務人的合法權益，《中華人民共和國企業破產法》已於 2007 年 6 月起施行。破產重整、破產清算及破產和解等三大制度為《企業破產法》的主要架構，其中破產清算即企業被宣告破產，依破產程序所進行之清算，其目的在於進行清算公平分配債務人財產，使得債務

⁵⁴ 撥備覆蓋率 = (一般準備 + 專項準備 + 特種準備) / (次級類貸款 + 可疑類貸款 + 損失類貸款)。

人企業消滅；破產重整則是為債務人企業繼續存續，從而有能力清償債務，平衡保護債權人、出資人、其他利害關係人及債務人企業的利益，並限制擔保物權之行使，適時彌補和解制度的缺陷。依據《企業破產法》第 71 條「人民法院經審查認為重整申請符合本法規定，應當裁定債務人重整，並予以公告。」之規定，該法並未規定債務人僅於需挽救時方得進行重整，亦未明確具體重整標準，處於此種法律背景之下，易產生利用重整制度阻止債權人債權實現的情況：一是債務人無法挽救，應當進行破產清算，但法院裁定債務人重整；二是債務人僅是短暫經營困難，為阻止債務償還及銀行抵押債權實現，啟用破產重整制度。前後兩者均造成銀行債權無法及時清償，抵押等擔保債權亦無法行使，最後導致銀行不良資產的增加，影響銀行風險管理能力評價及績效進步。承前述，金融改革之目的應對於具有市場前景的問題企業，優先採取司法重整、破產和解等方式，引入戰略投資，以化解企業財務風險；對於可淘汰、產能落後、植物人企業等透過破產清算制度退出市場。同時對於債務人申請破產行為時，銀行應（1）加強與當地銀監局及金融同業之聯繫溝通，形成維護銀行債權的觀念；（2）與當地政府部門溝通協調，策略性表示惡意逃避銀行債權對於當地金融環境之影響；（3）組成具備法律、財務、破產重整程序等專業背景之銀行債權維護組織，以消除企業於破產中惡意逃避銀行債權的僥倖心理。

此外，為化解擔保機構經營風險，解決中小企業融資難題，溫州司改所推出《關於為溫州市金融綜合改革試驗區建設提供司法保障的若干意見》第 9 條確認了順位抵押登記、金融機構向融資性擔保機構轉讓主債權之效力，促進抵押物協商作價機制的落實。

依據《中華人民共和國物權法》第 199 條之規定，同一財產向兩個以上債權人抵押，其清償順序為：（1）抵押權已登記，按登記之

先後順序清償，如順序相同則按照債權比例清償；（2）抵押權已登記之受償應先於未設立登記；（3）抵押權未登記均按照債權比例受償。換言之，《物權法》於解決同一財產兩個以上抵押權之間清償，遵循「登記主義為先，平等主義為輔」之原則。溫州市政府於 2011 年 12 月 16 日發布《加強房地產等財產抵（質）押登記管理工作暫行辦法》，提出房地產等財產設定抵（質）押權之後，如財產價值大於所擔保債權之餘額部分，得再次抵（質）押。後於 2012 年 3 月 29 日，溫州市政府發布《加強房地產等財產抵（質）押登記管理工作補充規定》，要求支持融資性擔保機構辦理順位抵押登記。此前由於無房產順位抵押登記政策，借款人於銀行進行房產抵押貸款，一般均全額登記於銀行名下，擔保機構依據合同償還擔保貸款，但債權無法優先獲得受償，導致不良率的攀升。此後，對於融資性擔保機構而言，因收取擔保費增加其業務收入；對於貸款人而言，除獲得貸款房產價值之規定比例外，亦得利用房產剩餘價值向擔保機構提供反擔保，從而獲取更多資金；對於銀行而言，房產順位抵押業務則適時放寬銀行之貸款管道。

(二) 金融爭議案件之探討

溫州鹿城法院金融審判庭自今（2012）年 5 月成立以來，截至 2012 年 7 月共計受理各類案件 1,521 件，涉案標的金額 69.79 億元，其中金融借款案件 1,040 件，標的金額 52.6 億元；民間借款案件 400 件，標的金額 13.94 億元；小額借款合同糾紛及典當糾紛 40 件，標的金額 0.52 億元；其他案件 32 件，標的金額 2.73 億。此外，該院金融審判庭共計審結案件 422 件，涉案標的金額 17.17 億元；未結案件 1,099 件，每位法官平均結案數 60.29 件，每日結案 1.21 件。承前述，因大量借貸糾紛案件湧入法院，導致案件數量太多無法消化，溫州中院將於 2013 年 1 月 1 日起實施小額訴訟速裁試點，適用於爭議訴訟

金額 1 萬元以下之案件，採用一審終審制，審理時間不超過 20 天。然儘管該院已成立輔助事務小組、擴大簡易程序適用範圍等創新審判，所有涉及金融機構及金融類案件，將集中於金融審判庭或金融審判專項合議庭管轄，但仍面臨刑民事交叉問題、債務人躲避造成送達困難、公告比例高造成審理週期較長，以及恐慌性訴訟保全造成司法力量之嚴重短缺等問題。以民間借貸糾紛案件為例，為配合金融改革推動減輕民間融資成本，溫州法院於今（2012）年 5 月 18 日的商事審判例會之後，推出「已付利息超央行同期貸款利率 4 倍部分將作本金扣除」之新審判原則，使得許多案件之判決結果發生變化，其中一則原約定 72% 年利率之民間借貸案件，即超過法律賦予保護之範圍。該案由溫州中院於 6 月 29 日進行二審，如以人民銀行於 6 月份所公佈最新一年期貸款基準利率的 6.31% 乘以 4 倍為 25.24%，亦即被告已支付利息 33.6 萬元，僅有 11.85 萬元受法律保護，其餘所支付的「超額」利息 21.75 萬元，均全數用來沖抵本金。事實上，將超額利息作為本金扣除，不僅有利於民間融資市場穩定，亦可遏制民間借貸高利貸化之傾向，同時相應減輕債務人的負擔。

五、金融營運風險增溫的問題

面對中國大陸全面性的金融改革以及具有地域性特徵的溫州金融改進程加速，諸多地下金融及影子銀行體系的問題也陸續浮上台面，連帶地也使得中國大陸金融市場的經營風險逐漸加溫。而由於台灣與中國大陸在法律制度、政治體制、經濟發展、金融規模與金融監管等均有所不同，台資銀行進入中國大陸市場可能遭遇之各種法律、營運風險及銀行實務上常見之爭議類型，將愈來愈複雜。且為加強對金融風險的防範，中國銀監會根據 BASEL III 的精神，於 2011 年 4 月發布《中國銀行業實施新監管標準的指導意見》，對銀行資本適足率、槓桿率和貸款損失準備金都提出了新的監管要求。因此台資銀行對大

陸銀行業的經營環境風險是否能充分掌握問題關鍵及採取有效之防範機制，將會是西進上必須瞭解的重要課題。

銀行作為從事資產運營的特殊金融企業，其主要的資金來源是負債，因此從風險管理的專業認知來看，銀行被視為是經營風險的專業機構。在過往的觀念中，我們對銀行的風險大多定位在信用風險上，時至今日，無論是信用風險、市場風險、作業風險或其他相關金融業務風險都與銀行的日常營運習習相關，深刻地影響銀行業務的發展與風險後利潤。中國銀監會主席尚福林表示，2012年中國銀行業及其監管面臨的形勢是“四個更加”：1. 經營環境更加複雜；2. 競爭更加激烈；3. 社會對銀行業服務的要求更加嚴格；4. 監管任務更加艱鉅。因此尚福林強調2012年銀監會重點工作中，第一條就是防控重點風險，守住風險底線；將著力提高風險防範的針對性，高度重視潛在的信用風險和流動性風險，加強風險防範的前瞻性；並全面控制表外業務風險，減少風險的擴散性。

隨著金融體制改革的不斷深化，中國銀行業經過20多年的發展，已初步形成了多元化、開放競爭、向現代商業銀行轉變的基本格局。但中國大陸商業銀行在風險管理上仍存在不少問題，舉例如下。⁵⁵

■ 信用風險管理：中國大陸商業銀行經營的主要收入來源於存貸利差收益。在這種情況下，信用風險一直以來成為商業銀行面臨的主要風險。但是目前信用風險沒有實現動態評級，目前實現的貸款五級分類，只是按期間分類，依然屬於靜態方法，而且有可能出現借款人單筆貸款的信用風險不大，借款人所有貸款總的風險卻很大；前筆貸款風險不大，下筆貸款風險很大的情況。銀行在貸款前都會對借款人採取綜合信用評等統一授信，但貸款發放後借款人的信用狀況的變

⁵⁵ 參見支煥玲，2012，「試論銀行業競爭背景下的銀行風險承擔的影響分析」，時代金融，2012年第6期下旬刊。

化依然難以監測。銀行缺乏對信貸資金使用規模、資金流向、使用效率的有效監控，借款人的高風險行為不能及時被銀行觀察到，等銀行獲知信貸資金的使用風險過高時，往往風險損失已經發生。

■ **市場風險：**大陸商業銀行的市場風險管理剛起步，管理水準不高，缺乏專業人才。長期以來，由於實行利率管制和相對固定的匯率制度，中國大陸商業銀行比較側重於信貸資產信用風險管理，缺乏對市場風險的重視。但隨著人民幣利率市場化進程的推進，存貸款計息方式也日益市場化，固定利率房貸以及其他固定利率計息方式日益普遍，造成利率缺口風險將逐漸擴大。而且人民幣匯率形成機制改革的加快推進，匯率波動幅度逐步放大使匯率風險逐步凸顯。同時，交易業務規模逐漸擴大，其市場風險也將逐步增大，特別是金融衍生產品市場的發展，致商業銀行面臨的市場風險將更為複雜。目前大陸商業銀行尚不能完全適應市場風險日益增大的要求，特別是在市場風險的計量方法、工具、系統方面缺乏有效的措施。

■ **作業風險：**雖然成為近年來管理的重點，但大陸商業銀行對作業風險還未能有一個綜合、系統的理解，無論在作業風險管理理念，還是作業風險管理體系，或是作業風險管理手段上，都存在很大缺陷，並已成為制約商業銀行作業風險管理的主要障礙。

有鑑於中國大陸金融市場風險管理的問題日益嚴重，加上在金融改革的過程中，也會產生諸多新的風險或擴大原有風險，因此未來台資銀行進入中國大陸發展勢必得特別留意。茲將台資銀行可能面臨的營運風險，列舉於下。⁵⁶

(一) 授信風險：此為台資銀行常面臨的營運風險，由於中國大陸缺乏周全之聯徵資料庫，將使台資銀行在展業上面臨困難。另鑑於中國大

⁵⁶ 引自沈中華、王儷容、呂青樺、吳孟紋，2010，《金融機構在中國的機會與挑戰：對台灣銀行業的策略建議與提醒》，智勝文化。

陸短期貨幣市場與長期資本市場機制未臻成熟，以及外匯管制，致在資金調度上亦有風險。

(二) 政策風險：中國大陸的《勞動合同法》、《企業所得稅法》規定，對外人適用國民待遇不再給予優惠，加上人民幣緩慢持續升值，皆不利於外國企業於中國大陸之經營。而金融業係屬生產性服務業，倘若企業經營不佳，則台商對台資銀行在企業金融方面之需求必有所縮減。

(三) 國家風險：中國大陸屬於開發中國家，其相關國家風險較多，且尚缺乏存款保險制度，若有系統性風險發生，台資銀行恐非大陸政府首先伸出援手之對象，則台灣政府應如何協助才能避免國銀大陸分支機構波及台灣金融之穩定。

綜言之，目前中國大陸政府在金融“十二五”規劃中，闡明要以持續推動人民幣國際化進程，完善人民幣匯率形成機制，以及穩步推進利率市場化改革，來完善金融市場運行機制。同時也明白宣示將以「溫州金融綜合改革試驗區總體方案」作為試點，全面建構符合經濟社會發展的多元化金融體系，解決民間融資及地下金融問題。在此大環境下，本國銀行大陸分支機構縱有各機構獨有的營運風險，但其經營風險主要仍是受外在大陸銀行業營運環境風險所影響，此些都是未來值得留意之處。

六、投資村鎮銀行和準金融機構應注意之事項

投資村鎮銀行以及金融相關事業，如租賃或是保理公司，雖是政策所鼓勵，但其中可能蘊含之風險以及未來之發展前景，我國業者仍需留意。

(一) 村鎮銀行承兌匯票業務

據銀監會資料顯示，截至 2011 年末，中國大陸共有 726 家村鎮銀行，比 2011 年初增加 269 家，村鎮銀行貸款餘額為 1305 億元人民幣。村鎮銀行的主要業務，在於扶助設置地點之涉農貸款或是小微企業貸款，但由於小微企業風險高、徵信不易，因此村鎮銀行要在縣級城市內拓展信貸業務，並不容易。

也正因為信貸業務拓展不易，不少村鎮銀行於是只好發展所謂承兌匯票業務，亦即買入大型銀行的票據信託類產品以賺取利差，就村鎮銀行的角度而言，此業務不僅可賺取高額的利差、風險較低、也可消化本身所獲批之信貸額度，因此承兌匯票業務在過去幾年村鎮銀行的快速發展時期，往往是其主要獲利之業務來源。然而大陸監管單位對於村鎮銀行這一發展趨勢並不樂見，因而已於 2012 年底發布通知，對於村鎮銀行從事該業務設限。銀監會主要的考量點為，村鎮銀行發展承兌匯票業務，等於是為大型銀行發展信託、證券、基金等票據業務另開渠道，而這些業務目前的規模，已經對於整體金融環境帶來風險；此外，監管機關當初鼓勵設置村鎮銀行的目的，便是希望能拓展對小微以及涉農企業的貸款，若是這些村鎮銀行並未將貸款業務重心放到小企業上，等於背離了當初發展村鎮銀行的初衷，這也是大陸監管機關並不樂見的現象。

就我國金融機構赴大陸投資村鎮銀行的角度而言，承兌匯票業務原本可帶來較高之利潤收入，並且可彌補初期開拓當地小企業貸款將面臨的損失，但若是大陸監管機關調整監管規定，對於台資金融機構投資村鎮銀行初期必然也會帶來影響，業者有必要留心有關存鎮銀行承作承兌匯票業務往後之發展。

(二) 租賃公司

由於中國大陸傳統金融體系無法滿足企業龐大的融資需求，特別

是中小企業在發展過程中缺乏足夠的資金。有鑒於此，政府積極鼓勵金融機構與民間資金參與並設立非銀行之金融相關事業，用以輔助企業發展，其中融資租賃是集融資與融物、貿易與技術服務於一體的現代交易方式，在中小企業融資扮演重要角色。商務部在 2011 年便提出《「十二五」期間促進融資租賃業發展的指導意見》，要創新融資租賃企業經營模式、優化融資租賃業發展佈局、支持企業拓展新興業務領域、大力開拓海外資產租賃市場、拓寬企業融資渠道、提高企業風險防範能力與加快融資租賃相關產業發展。此外，2012 年 11 月 23 日溫州市政府公佈的《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區實施方案》（簡稱“溫州金改實施細則”）也提到要深化地方金融機構改革發展，爭取在溫州設立財務公司、金融租賃公司、信託公司、消費金融公司等非銀行金融機構，顯示融資租賃成為政府支持發展的重要金融輔助產業之一。

根據大陸租賃業研究中心發佈的「2010 中國融資租賃業發展報告」，截至 2010 年底，全國在冊運營的融資租賃公司約 182 家，融資租賃合同餘額約為 7000 億元人民幣。此外，根據 2010 世界租賃年報，2009 年大陸租賃市場年度總量(Annual Volume)已達 410.1 億美元，躍居為世界第四大，然而租賃市場滲透率⁵⁷僅有 3.1%，遠低於已開發國家如美國的 17.1%、德國的 13.9%與英國的 14.69%，顯示中國大陸融資租賃產業仍有極大的發展空間。

對台資金融機構而言，由於在中國大陸設立銀行分支機構的准入條件與業務發展接受到嚴格的限制，為了加快承作人民幣業務、服務台商中小企業融資需求等因素，近年來金融機構積極尋求其他登陸管道。為回應金融機構要求，金管會於 2010 年 8 月 26 日經委員會決議通過「銀行、金融控股公司及其關係企業投資大陸地區事業管理原

⁵⁷ 市場滲透率計算方式為租賃業在固定資產投資中所佔比例

則」，原則中通過銀行、金控旗下非金融子公司投資大陸地區金融機構以外之金融相關事業，包括⁵⁸：融資性租賃公司、資產管理公司、資產服務公司、財務顧問公司、應收帳款公司、金融資訊服務公司、外匯經紀商等，並針對投資主體與被投資對象等設立相關規定(如表 1-1-2)，為國內金融業者前往中國提供更多投資機會與途徑。

表 4-11 「銀行、金融控股公司及其關係企業投資大陸地區事業管理原則」摘要表

投資主體	被投資對象	修正後家數及金額限制	申請程序
金控、銀行持股百分之百之子公司	融資租賃公司、其他經主管機關核定之金融機構以外之金融相關事業	不以 1 家為限，持股比率不得低於該被投資事業已發行有表決權股份總數 25%。	依金控法第 36 條 4 項、銀行法第 74 條向金管會提出申請，經金管會核准後再向投審會提出申請。
工業銀行持股百分之百之子公司	創業投資事業、融資租賃公司、其他經主管機關核定之金融機構以外之金融相關事業	不以 1 家為限，持股比率不得低於該被投資事業已發行有表決權股份總數 25%	依銀行法第 74 條向金管會提出申請，經金管會核准後再向投審會提出申請。

資料來源：李桐豪、盧淑惠、唐正道、李紹璋(2012)，國內金控業及銀行業赴中國大陸從事融資租賃事業之 SWOT 分析

其中，融資租賃公司由於產業發展空間大、獲利具吸引力⁵⁹、設立條件相對寬鬆⁶⁰、可立即從事人民幣業務、融資方式靈活並且以融

⁵⁸ 資料來源：林建甫(2010)，租賃業登陸 拓寬金融管道，財團法人國家政策研究基金會國政分析

⁵⁹ 根據蘇州台協會長表示，蘇州當地中小企業十分缺乏融資管道，尤其當地台商向銀行貸款的利率約在 18-20% 以上。目前大陸租賃市場的平均融資利率最高可達 12-16%，中間利差至少有 4-6%，相較於台灣金融業 1% 左右的利差，具可觀的收益率。

⁶⁰ 中國大陸融資租賃公司設立審批機關為商務部，根據《外商投資租賃業管理辦法》，外商投資融資租賃公司註冊資本不低於 1000 萬美元

物代替融資能降低放貸風險等特性，成為目前台資金融機構錢進大陸的重要輔助管道，許多金控或銀行皆以「租賃+銀行」或租賃先行的方式前進中國大陸。如表所示，目前至少有 13 家金控與銀行透過轉投資或旗下子公司轉投資在中國大陸設立或規劃設立融資租賃公司，此外，目前台灣有三家主要企業也已在大陸設立租賃公司，其中以仲利國際租賃的歷程最久，據點分布最廣，可為後續台資金融機構在大陸發展融資租賃產業之借鑑。

表 4-12 台資金融機構與企業登陸從事融資租賃事業之現況

	登陸主體 (金控/銀行/企業)	公司名稱(大陸)	地點
1	第一金控 ⁶¹ 透過旗下第一銀行	一銀租賃(蘇州)有限公司	蘇州
	第一金控透過旗下第一金融資產管理公司	第一金租賃(成都)有限公司	成都
2	台灣工業銀行轉投資	台駿國際租賃公司	蘇州、東莞、南京
3	富邦金控透過旗下創投子公司參股	中信富通融資租賃公司	北京
4	新光金控透過旗下創投子公司	新光租賃(蘇州)有限公司	蘇州
5	永豐金控透過旗下永豐金租賃公司	永豐國際租賃公司	南京
6	台新金控透過國內旗下子創投公司	台新融資租賃(中國)有限公司	南京
		台新津融資租賃(中國)有限公司 ⁶²	天津
7	國票金控透過旗下創投子公司	國旺租賃公司	南京
8	中華開發金控轉投資	中華開發國際租賃	崑山
9	上海商業儲蓄銀行透過子公司上銀資產管理公司	上銀融資租賃(中國)有限責任公司	上海
10	中信金控透過旗下中國信託資產管理公司	仲信國際租賃公司	上海

⁶¹ 第一金控規劃 2013 年在中國大陸成立第三家租賃公司，地點暫定為海西。

⁶² 可同時辦理融資租賃、貿易融資與保理(即台灣的應收帳款融資)業務的「三合一」執照，為中國大陸外資租賃公司第 1 家，也是繼陸資企業--遠東宏信在上海取得類似三合一執照後的全國第二家。

	登陸主體 (金控/銀行/企業)	公司名稱(大陸)	地點
11	華南金控透過旗下華南銀行	華南國際租賃(深圳)有限公司	深圳
12	台中銀行透過旗下台中銀租賃事業股份有限公司	台中銀融資租賃(蘇州)有限公司	蘇州(設立中)
13	合庫金控透過旗下合庫資產管理公司	合庫金蘇州租賃公司	蘇州(設立中)
14	中租迪和轉投資	仲利國際租賃有限公司	上海等 ⁶³
15	裕融企業股份有限公司(裕隆子公司)	蘇州格上租車有限公司	蘇州等 ⁶⁴
16	和泰企業轉投資	和運國際租賃有限公司	上海

資料來源：新聞蒐集、本研究整理，最後統計日期：2012年12月。

目前中國大陸融資租賃市場仍具龐大商機，除了在大陸發展的台商市場外，由於十二五規劃積極推動中西部平衡與產業轉型，在企業分散營運據點與產業升級的過程中將有可觀的設備融資商機，此外，過去大陸銀行業放款額度嚴重向國有及大型企業傾斜，壓縮與排擠中小企業融資管道，因此潛在優質的中小企業市場亦相當可觀。由於台灣業者過去在租賃產業上豐富經營經驗，加上熟悉龐大的台資客戶群，營運初期已有穩定客源，後續若能與其他台資銀行與台商製造商合作，將能更快的開展大陸市場。

然而，在中國大陸發展融資租賃產業仍有不容忽視的風險，在放貸對象部份，若放款對象為大陸中小企業，由於目前大陸徵信基礎建設與債權保障尚未完備，加上租賃二手市場仍不具高度流通性，一旦企業違約或倒閉，租賃公司不易填補損失，因此需加強授信管理，留意企業違約風險。在資金成本方面，目前融資租賃公司資金來源以銀行產業為主，因此資金成本較銀行來的高，在資金緊縮時，融資利率

⁶³ 仲利國際目前在大陸設有上海、蘇州、天津、深圳、寧波、廈門、北京、重慶、青島、武漢、廣州、瀋陽、成都、南京、溫州、中山、福州 17 個行銷據點

⁶⁴ 蘇州格上租車另有上海、昆山、杭州、廣州、東莞分公司

空間大，租賃企業獲利條件好。若後續大陸貨幣政策轉向，由緊縮轉為寬鬆，屆時若要與銀行等機構競爭優質客戶，將恐影響獲利表現，因此租賃公司應積極發展更多元的融資管道，例如透過債券及證券化等方向籌集資金。最後，儘管目前大陸融資租賃公司審批與管轄主管機關為中國商務部，因此設立條件與審批速度都較為寬鬆、有彈性。然而由於融資租賃公司業務內容有對企業融資之實，在中國大陸積極管控社會融資規模與民間金融活動之際，後續對於融資租賃公司的設立與業務監管將可望日趨嚴格，國內金融機構在設立融資租賃公司的時程規劃上需更加留意。

第五章 結論與建議

一、結論

大陸經濟在過去十年間仍維持著快速的增長，但與此同時金融制度的改革似乎並沒有與其相對應，隨著大陸經濟結構的調整，為數眾多的中小企業慢慢成為關注的焦點，並且將會是大陸未來經濟能否持續成長的關鍵。中國大陸的中小企業無論是對 GDP、稅收的貢獻、或是提供進出口貿易額或創造就業機會，對其社會經濟發展發揮不可替代的作用（蘇俊，2011）。大陸中小企業最重要的融資渠道，乃是以銀行貸款的間接融資，但在實際的經濟活動中，中小企業獲得銀行的貸款並不容易。因為目前以國有銀行為主體的金融寡占環境以及利率的管制措施，金融市場是處於賣方市場的狀態，因此若無進一步的改革以及金融自由化的作為，並無法根本解決中小企業做為大陸經濟下一階段成長動力的根源問題。簡言之，目前中國大陸目前金融風險的積聚已成為未來經濟成長的隱憂，而金融風險主要表現在監理力度不足的「影子銀行」部分。以此次溫州的金融危機來看，正因為資金在供給方與需求方之間無法有序流動，以致造成包含民間金融的整體影子銀行體系蓬勃發展。

所謂的影子銀行，乃是指在無銀行之名，但有銀行之實，種類繁多的非銀行金融機構及金融行為。儘管在金融管制嚴格與金融創新有限的環境下，中國大陸影子銀行體系尚未完整，但在金融壓抑與資本套利驅使下，近年來已急速增長。本研究整理廣義的中國影子銀行體系，包括第一、將銀行表內業務向表外移動的監管範圍內的套利性質業務，包括信託業與銀信合作業務、銀行理財業務；第二、傳統銀行金融機構融資渠道外、監管相對較少的非銀行金融機構與民間金融，例如小額貸款公司、典當行與合法的民間借貸等；第三、具創新性質

的投融資機構，如貨幣市場資金（Market Money Funds, MMFs）與私募基金以及第四、提升資本槓桿的金融創新工具，包括資產證券化與其他衍生品等。「影子銀行」導致系統性風險的因素主要在於其本身特性，包括順景氣週期、高度期限錯期轉換、高度槓桿度及複雜性等三個面向。

針對中國大陸金融風險積聚的現況，大陸官方也提出了對應的改革措施，基本而言，其改革的主軸仍是十二五規畫中對於金改的規劃藍圖。依據「十二五」規劃第四十八章「深化金融體制改革」專章中，共分四節，分從組織、服務、風險、監管四大面向全面推動金融改革、開放和發展，以強化金融服務及市場功能，為經濟發展模式的轉型提供最大的支援。

項目	主軸	項目要點
組織面	深化金融機構改革	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家控股的大型金融機構改革； 2. 強化金融業內部治理和風險管理； 3. 提高金融機構創新發展能力和國際競爭力； 4. 推動國家開發銀行、中國進出口銀行、中國出口信用保險公司、中國農業發展銀行及中國郵政儲蓄銀行改革； 5. 建立存款保險制度； 6. 促進證券期貨經營機構規範發展； 7. 強化保險機構的創新服務能力和風險內控能力、償付能力監管，深化保險資金運用管理體制改革，穩步提高資金運作水平； 8. 推動金融資產管理公司商業化轉型以及金融業綜合經營試點。
服務面	加快多層次金融市場體系建設	<ol style="list-style-type: none"> 1. 發展金融市場、鼓勵金融創新、積極提高直接融資比重； 2. 發展貨幣市場、增強流動性管理功能； 3. 加強股票「發審制度」市場化改革、規範發展主板和中小板市場、推進創業板市場建設，擴大代辦股份轉讓系統試點，加速發展場外交易市場，規劃建立國際板市場；

		<ol style="list-style-type: none"> 4. 積極發展債券市場發行管理體制，開發債券品種創新和多樣化，推動資產證券化； 5. 推動期貨、金融衍生品、創業投資、股權投資、私募基金、資產管理、外匯、黃金市場，並加強市場基礎性制度建設以及市場法律法規。
風險面	完善金融調控機制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健全貨幣政策目標體系、貨幣政策決策機制，改善貨幣政策的傳導機制和環境； 2. 構建逆景氣週期的金融總體審慎管理制度框架，建立健全系統性金融風險防範預警體系、評估體系和處置機制； 3. 穩步推動利率市場化改革，加強金融市場基準利率體系建設； 4. 推動以市場供需為基礎的管理浮動匯率制度、外匯管理體制改革； 5. 擴大人民幣跨境使用，逐步實現人民幣資本項目可兌換，並加強外匯準備之經營管理，拓展使用管道，提高收益水準。
監管面	加強金融監管	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完善金融監管體制，加強金融監管協調，健全金融監管機構以及與總體經濟調控部門之間的協調機制； 2. 完善地方政府金融管理體制，強化地方政府對地方中小金融機構的風險處置責任； 3. 制定跨行業、跨市場金融監管規則，強化系統重要性金融機構的監管； 4. 參與國際金融準則修訂，完善我國金融業穩健標準； 5. 加強與國際組織和境外監管機構的國際合作、維護金融穩定安全。

然而「試點先行」的概念，一直是中國大陸實施各項改革政策所慣用之方式，比如以往各種經濟特區發展計畫即是代表性的例子。而這樣的觀念也影響了金融改革的推動，這便是 2012 年溫州「金融綜合改革試驗區」推出的背景之一。但是金融改革與經濟改革有著本質的不同，因為經濟體系的要素（如勞動力、投資等）流動性相對較低，經濟制度的改革因此可以在部分地區先進行試點然後再推廣到其他

地區。而金融改革中最關鍵的的資金流動並不受地域的限制。比如若是只允許局部地區進行利率自由化，則較為優惠的存款利率必然會吸引到其他地區的資金流入；而如果在部分地區進行大規模的資本項目開放的試點，資本套利行為必然會導致資金向這些地區的集聚。這會形成事實上的全國範圍內的資本項目開放。而如果政府想避免這一現象，就必然要通過額度限制、審批程序、稅收政策或行政干預等手段來約束資本流動的規模。這與目前中國政府采取的漸進式改革的方式並無本質上的區別。

因此，與其說目前的溫州金融改革是中國大陸「金融自由化」的試點先行者，不如更具體的說，溫州的金改乃是「金融服務的自由化」；亦即溫州的金融改革，主要是為了解決地方上充斥著各類非法金融機構以及非法業務經營的亂象，而溫州透過適度的開放民間金融、鼓勵民資入股金融機構（此亦即「金融服務」的的開放），讓市場上的資金供需不致過渡失衡，並且增強金融機構的體質與競爭力，乃是一個過渡性的解決辦法，但若是預估此波區域金融改革能夠就利率市場化或資本項目開放等做出突破性的進展，則可能便過於樂觀，因為現階段中國大陸的金融改革已經進入深水區，任何局部的調整都可能對整體的金融發展帶來影響。

若我們從台灣過去二十多年來歷經的金改之路，來觀照大陸目前的金融環境與金融自由化現狀，更能清楚看出中國大陸由這一波地方金融改革所帶動的整體金融自由化的趨勢與走向。而其中有四個面向值得注意。

1. 關於新金融機構的成立：中國大陸，在既有的銀行業體制，包含國有銀行、股份制銀行，以及城商行等規模和家數，仍進行嚴格的管控，雖然其分支機構也不斷在擴展，但仍不足以滿足民間，特別是基

層的金融需求，因此新的金融機構的開放，也著重在縣級城市或是農村地區。也因為如此，大陸官方為了鼓勵內、外資能於基層地區廣設金融機構，所以在村鎮銀行等的資本准入門檻相對較低；

2. 關於民資入股：將民間資本導入中國大陸的銀行業，除了鼓勵新設金融機構外，從原本的國有銀行、股份制銀行，或是城市商業銀行的資本結構中，慢慢降低政府（中央或地方）的持股比例，乃是必要的做法，因為公有制的不效率性，以及其中可能存在的壟斷性利益而導致的腐敗問題，向來為人所詬病，為提升銀行的內部公司治理能力並提升經營效能，將民間資本引入現存的銀行機構中對於中國大陸而言也同樣是必要的。然而民資入股或是國有銀行的民營化過程，牽涉到許多既得利益的破除，因此未必能如理論預期般，順利施行。

3. 金融紀律問題：存款保險制度乃是在討論金改的過程中，如何有效兼顧金融紀律的重要手段。目前中國大陸在處理這類金融問題時，主要仍以行政手段作為主要的監管方式，缺乏制度性的存款保險機制作為金融安全防護的重要環節。儘管十二五規畫中已經將存款保險制度納入改革之重點項目，但是未來推動實施的政策時程，仍有待觀察。因為存款保險在大陸實施真正的挑戰在於是否能將大型國有銀行一併納入該保險體系中。因為國有銀行有政府為其做後盾，無償享受政府提供的保險，因此為了節省運行成本，顯然不願加入存款保險體系。而若是單只就國有銀行外的銀行性金融機構實施存款保險制度，國有銀行的存款業務量必然會受到衝擊，而且在目前大陸銀監會嚴格管控存貸比的情況下，也將進一步影響這些國有大型銀行的獲利表現。但如果不把國有獨資商業銀行納入這一體系，那麼由於保險基金數額小、範圍狹窄，就很難保證銀行資金發生大量損失的時候對儲戶進行賠付。

4. 輔助性金融體系的健全：中國大陸目前不論是在微信，或是在用於信用增強的保證等功能面向，雖然已受到政府重視便並開始大力推動，但是這些輔助性金融體系等涉及金融基礎設施環境面的打造，其本身有很強的外部性，事實上應屬於公共財之一環，但是大陸推動這些金融周邊產業的方式，仍以商業化之經營考量為主，尚未具備公益職能。雖然這可理解為目前大陸信貸市場供不應求的自然結果，但這也凸顯出大陸輔助性金融體系目前而言只是空有其名，但其實體功能尚未健全。

二、綜合建議

大陸金融改革的發展，不僅僅是影響大陸整體經濟與金融的發展，對於在大陸投資比重越來越高的台資金融機構與台商而言，其資金的分配與布局發展，也勢必需有不同的思維以因應，並且需要在這未來金融改革的過程中，找到其自身的定位及優勢，並且在面對未來的競爭環境中，及早布局。

1. 跟隨政策佈局具地域性特徵的金融機構

觀察十二五規劃「深化金融體制改革」專章及「溫州金融綜合改革試驗區總體方案」，可清楚看出，積極培育面向小型微型企業和「三農」的小型金融機構、鼓勵國有銀行和股份制銀行在符合條件的前提下設立小企業信貸專營機構、以及創新發展小微企業和三農的金融產品與服務，均是未來大陸金改的主要方向。政策明顯想藉由諸如村鎮銀行、租賃企業及小額貸款公司等具有地域性特徵的金融機構，扶持三農的發展並緩解當前中小企業融資困難的局面，尤有甚者，透過金融輔助的角色進一步提振內需市場的消費力道。

以村鎮銀行為例，主要服務對象為三農及提供小微企業金融服務，同時依據大陸銀監會公布的「村鎮銀行管理暫行規定」，村鎮銀行發行貸款採小額、分散原則，不得辦理異地貸款。從這些規定可看出村鎮銀行無論是在授信對象或業務範圍，都與主要國有銀行與股份制商業銀行有著明顯的差異。而對資本額相對不大的台資銀行業者而言，這正是可以切入的一個面向。

因為既然村鎮銀行、租賃企業及小額貸款公司等金融機構是大陸金改政策的主要重心之一，則在申設、審批的過程中，相對阻礙毫無疑問會較小。尤其是在台資銀行處心積慮地想前往大陸搶設據點、拓展人民幣業務的當下，尋找阻礙較小的管道及通路便成為首要之務。根據現有的《兩岸金融業務往來及投資許可管理辦法》規定，台資銀行想要前進大陸設立分行，必須要有在經濟合作開發組織（OECD）國家經營經驗，但由於國內一些資本額相對較小的銀行，例如日盛金、遠銀、大眾銀、萬泰銀等，多僅有在香港或新加坡開業的經驗，而無法符合此項條件，也因此無法西進登陸設立辦事處及分行。

有鑑於此，這些中小銀行乃紛紛繞道、另闢蹊徑，不是改申請境外金融業務分行（OBU）及海外分行承作人民幣業務，就是透過村鎮銀行或租賃公司，取得大陸人民幣市場商機。例如，日盛金控早先曾傳出將改採申請村鎮銀行方式，期望可先從二線都市耕耘，搭配擬前進大陸設立租賃計畫，更進一步貼近大陸人民幣市場。此外，同樣屬於中小銀行的台中商業銀行，已 100%轉投資子公司台中銀租賃，估計台中銀租賃初期先搶攻台灣融資租賃，未來將在陸設子公司，拓展大陸租賃市場，搶攻大陸人民幣市場。

目前已前往大陸設立租賃公司的台灣金融機構眾多，包括第一銀行、華南銀行、中國信託銀行、台灣工業銀行、永豐銀行、中華開發

工業銀行、台新金控、新光金控、國票金控等。而第一銀行更於 2012 年 11 月獲得金管會同意，可赴大陸河南省設立 12 家村鎮銀行，是首家取得大陸村鎮銀行設立資格的台資銀行。此外，金管會也於 10 月 25 日宣布開放金控及銀行業者可以赴大陸投資設立小額貸款公司，並表示目前已有台北富邦銀行、永豐銀行、中國信託銀行及大眾商銀等 4 家銀行有興趣且都符合規定，可望成為第一批赴陸投資小額貸款公司的金融業者。

不過，值得注意的是，由於中國大陸現代化金融發展的歷程仍短且金融深化程度也不足，許多金融改革政策仍然處於試驗的階段，因此容易形成多變的金融政策，無形中也會升高銀行經營的風險。換言之，政策多變的結果會影響銀行的決策行為，連帶造成銀行營運的不確定性，對於積極搶進大陸的台資銀行業者而言，政策多變問題實在不容輕忽。畢竟目前大陸人治色彩依舊十分濃厚，民主法治的精神並未真正落實，一有不慎，可能陷入經營的危機。

2. 因應利率市場化之改革趨勢，及早開發中間產品業務

目前大陸的消費金融占 GDP 比重仍舊偏低，然隨著大陸經濟快速成長，大陸民眾的生活水準也將迅速提升，加上積極提振內需已定調為大陸十二五規劃的核心，未來個人消費金融的需求將日趨殷切。此外，根據 2010 年美林發佈的《最新全球財富報告》，中國大陸富人（不含房地產的淨資產價值在 100 萬美元以上人士）數目從 2008 年的 36.4 萬人急遽攀升至 2009 年的 47.7 萬人，增加 31%。急速增加的財富必然需要相對應的投資管道，同時也隱含財富管理服務的強勁需求。換句話說，不僅消費金融，個人化理財的財富管理業務需求也有機會大舉增加。因此，未來大陸的消費金融與個人理財市場，將有機會成為台資銀行登陸的重要利基市場之一。

此外，對於台資企業而言，利率自由化下，銀行或將尋求差異化發展，並積極開拓更高收益的客戶群體，優質的中小型台資企業將可望成為大陸中小型商業銀行的目標客群，因而增加更多的融資管道並取得更佳的貸款利率議價空間。

3. 發展在地化企業融資業務

如前所述，在這波大陸金融改革過程中，藉由各類小企業信貸專營機構的設立以及社會信用體系建設的完善，促使中小企業融資市場的健全化，是這波改革的重點項目之一，而此可能對台資銀行業者形成台商客群縮小的問題。對此，適當地調整融資方向至大陸中小企業上面，不啻是一個可以考慮的策略方向。

自從 2003 年《中小企業促進法》實施之後，大陸政府對於中小企業的資金支持、創業扶持、技術創新和市場開拓等，全面訂定相關的法令以促進中小企業體系之完善。而由於政策的聚焦，大陸的中小企業也像雨後春筍般的蓬勃發展起來。

不過，由於過往大陸在一般中小企業的融資政策並未真正落實，主要銀行的授信還是著重於國有企業底下或符合國家政策發展的中小企業。加上近年來隨著人民幣升值、缺工潮湧現、基本工資調升、環保要求提高等經營環境的改變，以及十二五規劃定調產業結構必須調整，中小企業乃紛紛朝升級與轉型之路邁進，而此皆須資金的支持。面對如此廣大的市場，加上台資銀行豐富的中小企業融資經驗，未來大陸中小企業融資市場勢必有機會成為台資銀行的獲利重心。

長久以來，台灣融資市場的重心大多落在中小企業上面，中小企業約佔台灣地區企業總體家數的 98%，約 123.5 萬家中小企業，提供了約 800 萬個就業機會，是台灣的經濟命脈。政府對於中小企業的照顧不遺餘力，各種獎勵措施，貸款融資，都是配合政府政策使中小企

業能夠成功發展。而大陸方面，13億的人口，照台灣模式比例計算，應有約7,000萬家的中小企業，但中華兩岸企業發展協進會資料顯示，目前大陸在工商部門註冊的中小企業僅約1,023萬戶，即使加上個體戶，密集程度也遠不及台灣，還有很大發展空間。

顯然地，未來大陸中小企業的商機絕對值得留意。除了龐大的大陸中小企業族群外，以目前約10萬家在大陸發展的台資企業而言，其中九成是中小企業，這些中小企業可以協助並刺激大陸中小企業的崛起。因此，銀行業除台商赴陸的中小企業市場可開發外，也可藉由成功經驗扶植陸方中小企業並可藉此轉型升級，以互利互惠的方式扎根打入大陸金融市場。

目前大陸官方對於融資管道的輔導措施，重點在於鼓勵城市商銀與股份制銀行以中小企業為主要服務對象，擴大中小企業貸款利率的浮動幅度，放寬融資條件，同時建立信用擔保體系以及企業間的互相擔保。值此之際，台灣銀行業登陸正是陸方中小企業起步的開始，如何能在此搶攻專業的融資市場將成為很大的一項登陸利基。不可否認地，集中承作中小企業貸放業務風險相形較大，但風險即利潤之所在。未來台資銀行全面開展大陸業務時，絕對不可忽視中小企業這塊市場，反而應集中火力在中小企業方面以攫取龐大商機。

參考文獻

英文文獻

1. Besley, Timothy and Stephen Coate (1995), "Group Lending, Repayment Incentives, and Social Collateral." *Journal of Development Economy* 46 (1): 1-18. Demirguc-Kunt, Asli, and Enrica Detragiache (1998) "Financial Liberalization and Financial Fragilit." IMF Working Paper 98/83.
2. McKinnon, Ronald I., (1991), *The Order of Economic Liberalization*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
3. Mckinnon, R. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington DC.: Brookings Institution.
4. Mishkin, F. (2001), *Financial Policies and The Prevention of Financial Crises in Emerging Market Countries*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
5. Shaw, E. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, NY.: Oxford University Press.

中文文獻

1. 于宗先、王金利 (2005), 「台灣金融體制之演變」。台北：聯經出版社。
2. 中國銀行業監督管理委員會，2012年報。
3. 中國人民銀行金融穩定報告，2011年報告。
4. 支煥玲，2012，「試論銀行業競爭背景下的銀行風險承擔的影響分析」，時代金融，2012年第6期下旬刊。
5. 朱浩民，「中國金融制度與市場」，智勝文化，2010年1月。
6. 沈中華、王儷容、呂青樺、吳孟紋，2010，《金融機構在中國的機會與挑戰：對台灣銀行業的策略建議與提醒》，智勝文化。

7. 李桐豪、盧淑惠、唐正道、李紹瑋 (2012), 國內金控業及銀行業赴中國大陸從事融資租賃事業之SWOT分析, 今日合庫, 八月號, 第三十八卷第八期。
8. 吳惠林、周添成 (1992), 「中華經濟研究院中小企業的困境與因應」, 經濟部。
9. 林毅夫、李永軍 (2001), 「中小金融機構發展與中小企業融資」, 經濟研究, 2001 (1), 10-18。
10. 林振國 (1995), 「金融自由化與紀律化」, 《財稅研究》, 第27卷, 第1期, 頁11-17。
11. 林寶安 (2001), 「金融自由化與新銀行開放的政策分析」, 《網路社會學通訊期刊》, 第14期。
12. 林修葳、陳建寧、繆文娟、柯文乾、趙家芸、陳慈昕 (2007), 「中小企業信用保證基金對於經濟成長之貢獻」, 中小企業信用保證基金委託。
13. 胡方松、林堅強 (2012) 編, 「溫州民間借貸風暴」, 中國民族攝影藝術出版社
14. 許嘉棟 (1983), 「銀行信用配給之效率與雙元性金融體系資金之供需—台灣之實證研究」, 《經濟專論》, 中華經濟研究院。
15. 許嘉棟 (1993), 「台灣金融自由化之檢討與展望」, 《基層金融》, 基層金融研究訓練中心。
16. 許嘉棟 (1996), 「台灣的金融制度與經濟發展」, 中央研究院經濟研究所研討會論文。
17. 許振明 (1996), 《我國當前金融問題與對策》, 台北。
18. 許振明 (2001), 「由金融自由化與國際化的過程談金融監理」, 國家政策研究基金會研究報告。
19. 許振明 (2001), 「台灣金融自由化與制度化經驗之檢討」, 《第九屆中國現代化學術研討會論文集》, 財團法人促進中國現代化學術研究基金會。
20. 許振明、唐正儀 (2002), 「公營銀行民營化問題」, 國政研究報

- 告財金（研） 091-066。
21. 許中瀚（2012），《中國中小企業融資與地下金融——以2011年溫州倒閉潮為例》，實踐大學財務金融學系碩士論文。
 22. 郭平欣（1993），“Loans, bidding strategies and equilibrium in the discount bid rotating credit association.” *Academia Economic Papers* 21（2）：261-303.
 23. 唐正道、盧淑惠（2010），「大陸中小企融資 仍是關切重點」，台灣銀行家雜誌，第11期。
 24. 唐正道、李智仁、黃博怡（2011），「微型金融在國際之發展脈動——兼論我國推動微型貸款之現況與挑戰」，永豐金融季刊 55，頁75-111。
 25. 唐正道、林士傑（2012），「我國銀行業西進運用大陸擔保機制發展中小企業融資業務之可行性分析」今日合庫 38（8），頁42-63。
 26. 唐紅娟（2012），「影子銀行體系：功能、脆弱性與監管改革」，知識產權出版社。
 27. 黃永仁（1983），《台灣地下金融問題：民間合會與地下錢莊》，基層金融研究訓練中心。
 28. 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。
 29. 蘇俊（2011），「中小企業融資研究」，經濟科學出版社。
 30. 羅凡、何永、李雙（2004），「近年國有商業銀行不良資產下降因素分析」，上海大學學報，2004年10月。

附件一 金融業發展和改革十二五規劃全文

2012年09月17日央行網站

金融業發展和改革“十二五”規劃

中國人民銀行

中國銀行（2.75,0.01,0.36%）業監督管理委員會

中國證券監督管理委員會

中國保險監督管理委員會

國家外匯管理局

目錄

序言

第一章 加快金融業改革開放 促進經濟發展方式轉變

第一節 “十一五”時期金融改革和發展的主要成就

第二節 “十二五”時期面臨的機遇和挑戰

第三節 指導思想

第四節 主要目標

第五節 政策著力點

第二章 完善調控 促進經濟平穩健康發展

第一節 建立健全金融宏觀審慎政策框架

第二節 完善貨幣政策調控體系

第三節 加大對薄弱領域的金融支持

第四節 進一步加強宏觀經濟政策之間的協調配合

專欄 1：金融宏觀審慎政策框架

第三章 優化佈局 構建現代金融組織體系

第一節 完善銀行業組織體系

第二節 促進證券業機構規範發展

第三節 鼓勵保險業機構創新發展

第四節 繼續積極穩妥推進金融業綜合經營試點

第四章 鼓勵創新 加快建設多層次金融市場體系

第一節 著力完善股票市場

第二節 積極發展債券市場

第三節 繼續發展貨幣、外匯和黃金市場

第四節 積極培育保險市場

第五節 推動發展期貨和金融衍生品市場

專欄 2：銀行間市場信用風險緩釋工具

第五章 改革攻堅 不斷完善金融運行機制

第一節 穩步推進利率市場化改革

第二節 完善人民幣匯率形成機制

第三節 逐步實現人民幣資本項目可兌換

第四節 進一步改進外匯儲備經營管理

第五節 繼續深化金融機構改革

第六節 鼓勵和引導民間資本進入金融服務領域

第六章 互利共贏 深化金融對外開放

第一節	提高金融對外開放水準
第二節	逐步擴大人民幣跨境使用
第三節	深化內地與港澳臺金融合作
第四節	加強國際和區域金融合作
專欄 3	： 跨境貿易和投資人民幣結算
第七章	強化監管 維護金融穩定和安全
第一節	繼續加強金融監管
第二節	提升金融監管協調的有效性
第三節	加強對系統性金融風險的防範預警
第四節	建立完善存款保險制度及金融機構市場退出機制
第五節	完善地方政府金融管理體制
第六節	引導和規範民間融資健康發展
專欄 4	： 存款保險制度
第八章	夯實基礎 優化金融發展環境
第一節	繼續加強金融法制建設
第二節	加強支付體系、社會信用體系建設和反洗錢等工作
第三節	完善金融會計標準和統計制度
第四節	提升金融資訊化水準
第五節	加強金融消費者權益保護
第六節	提高金融研究工作水準
第七節	加強金融人才隊伍建設
第八節	推進行業自律組織建設
第九章	完善規劃實施的保障機制
第一節	加強規劃實施的組織領導
第二節	強化與其他規劃的統籌協調
第三節	建立完善規劃評估機制
附：	“十二五”時期金融業發展指標及說明

序 言

《金融業發展和改革“十二五”規劃》是經過國務院審批的“十二五”國家專項規劃，是黨中央提出全面建設小康社會戰略目標和科學發展觀以來編制的第二個金融中期發展改革規劃。本規劃依據《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》和2012年全國金融工作會議有關文件編制。制定和實施好這一規劃，對完善金融體制機制、促進金融業持續健康發展具有重要意義。

2010年9月，國務院批准金融業發展和改革“十二五”規劃列為國家級專項規劃以來，人民銀行會同銀監會、證監會、保監會、外匯局開展一系列調研，組織多次專家研討會，廣泛徵求社會各界意見，對“十二五”時期金融業發展和改革的重點問題進行了深入研究。

本規劃旨在闡明國家在“十二五”時期推動金融業改革發展的指導思想、主要目標和政策導向，明確金融工作重點，凝聚各方力量，推動金融發展再上新臺階。

本規劃分為九章：第一章，回顧了“十一五”時期金融業發展和改革取得的主要成就，分析了“十二五”時期金融業發展面臨的機遇和挑戰，提出了“十二

五”時期金融業發展和改革的指導思想、主要目標和政策著力點。第二章至第八章，分別從改善金融調控、完善組織體系、建設金融市場、深化金融改革、擴大對外開放、維護金融穩定、加強基礎設施等七方面，明確了“十二五”時期金融業發展和改革的重點任務。第九章，提出了完善規劃實施的保障機制。

本規劃實施時間為2011年至2015年。

第一章 加快金融業改革開放 促進經濟發展方式轉變“十二五”時期是我國金融業大有作為的重要戰略機遇期。我國金融業將抓住機遇，順應國內外金融形勢變化的新趨勢，繼續推動金融改革、開放和發展，全面構建組織多元、服務高效、監管審慎、風險可控的金融體系，不斷增強金融市場功能，更好地為加快轉變經濟發展方式服務。

第一節 “十一五”時期金融改革和發展的主要成就“十一五”時期，在黨中央、國務院的正確領導下，金融業成功經受了國際金融危機的嚴峻考驗，整體實力和抗風險能力顯著增強，金融調控和監管不斷加強，金融市場快速發展，金融改革和開放深入推進，金融基礎設施建設成效顯著，金融服務水準明顯提升，在應對國際金融危機衝擊、促進國民經濟持續健康發展方面發揮了重要作用。

（一）金融機構綜合實力顯著提升。

金融機構資產規模快速增長，抗風險能力大幅提升。2010年末，銀行、證券、保險業金融機構總資產達到101.36萬億元，較2005年末累計增長158%。其中銀行業金融機構總資產達到94.26萬億元，比2005年末增長152%，平均資本適足率為12.2%，商業銀行撥備覆蓋率達到217.7%，整體實力顯著增強。證券業機構總資產達2.05萬億元，比2005年末增長583%，抗風險能力明顯提升。保險業機構總資產達到5.05萬億元，比2005年末增長230%，機構體系不斷完善。

（二）金融宏觀調控和金融監管不斷加強。

針對不同時期經濟金融運行情況，貨幣政策適時適度調整，綜合運用多種政策工具進行宏觀調控，貨幣政策的預見性、針對性和靈活性不斷提高。金融監管進一步強化。銀行業監管能力不斷提升，證券期貨業基礎監管制度趨於完善，保險業現代監管框架基本形成。金融監管協調和資訊共用進一步加強。系統性金融風險防範和處置機制不斷完善，金融穩定動態評估機制逐步健全，金融安全網建設穩步推進，證券投資者保護基金、期貨投資者保障基金和保險保障基金設立，積極推進存款保險制度建設。

（三）金融市場功能顯著增強。

債券市場迅速發展，2010年債券發行量（含中央銀行票據）達9.7萬億元，比2005年增長120.5%。短期融資券、中期票據、中小企業集合債等非金融企業債務融資工具相繼推出。貨幣、外匯、黃金市場快速發展，體制機制不斷健全，金融創新步伐加快。股票市場不斷壯大，2010年末，滬深股市上市公司達2063家，總市值26.54萬億元，分別較2005年末增長50%和719%。主板市場進一步鞏固，中小板市場得到加強，創業板市場平穩推出，場外市場逐步發展。期貨市場穩步發展，上市了13個大宗商品期貨品種，商品期貨成交量躍居全球第一位，股指期貨順利推出。保險市場快速發展，2010年保費收入達到1.45萬億元，比2005年增長170%。

（四）金融改革取得突破性進展。

國有大型商業銀行股份制改革全面完成並成功上市，公司治理結構不斷完善。政策性銀行改革取得重要進展。中小商業銀行改革持續深化。金融資產管理公司轉型穩步推進。

農村信用社產權制度改革取得新突破，新型農村金融機構建設有序推進，金融支持“三農”力度不斷加強。資本市場股權分置改革順利完成，股票發行體制改革進一步深化，證券機構綜合治理全面完成並轉入常規。現代保險企業制度基本建立，形成了原保險、再保險、保險仲介、保險資產管理協調發展的現代保險組織體系。

利率市場化改革穩步推進，初步建立起以上海銀行間同業拆放利率（Shibor）為代表的市場基準利率體系，市場化定價機制作用增強。匯率形成機制改革不斷深化，以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度進一步完善。

（五）金融對外開放與合作進一步深化。

金融業全面履行對外開放承諾，對外資金融機構實行國民待遇，積極引進境外戰略投資者。中資金融機構通過設立海外分支機構、並購等方式，穩妥佈局境外市場。外匯管理理念和方式加快轉變，跨境貿易和投資便利化加快實施，進口核銷制度改革深化，強制結售匯制度取消，境內市場主體經常專案外匯收入可自主保留。人民幣資本項目可兌換繼續推進，合格境內、外機構投資者制度穩步實施，跨境貿易人民幣結算開始試點，雙邊本幣互換穩步推進。金融對外交往合作繼續深化，積極參與國際金融標準和準則制定與修改，推動國際金融監管改革，中國金融業的國際地位和話語權不斷提升。

（六）金融法制和基礎設施建設成效顯著。

金融法律制度和執法體系逐步完善。金融產品和服務日益多元化。支付體系建設不斷加強。征信及社會信用體系建設穩步推進。貨幣發行體制進一步完善。經理國庫水準不斷提高。金融資訊化建設大力推進。反洗錢監管不斷深化。金融會計制度和金融機構資訊披露制度不斷完善。金融統計資料集中系統建成。金融人才建設成效顯著。

第二節 “十二五”時期面臨的機遇和挑戰“十二五”時期，在加快發展方式轉變過程中，我國經濟社會發展將呈現新的階段性特徵，國際金融危機之後全球經濟金融格局也將繼續深度調整。“十二五”時期，我國金融業仍將處於可以大有作為的重要戰略機遇期。

加快金融改革發展正面臨難得的歷史機遇。從國際看，金融危機改變了世界經濟金融格局，新興市場國家特別是中國成功應對了金融危機衝擊，在國際經濟、金融事務中將發揮更大作用。危機促使全球金融監管規則不斷改進，加強金融宏觀審慎管理、防範系統性金融風險已成為國際社會共識，對資本、流動性、系統重要性金融機構和“影子銀行”的監管將得到加強，這為我國借鑒國際標準、推進金融改革提供了新動力。從國內看，“十一五”時期金融業發展和改革取得巨大成就，為下一步的發展創造了有利條件。我國工業化、資訊化、城鎮化、市場化、國際化深入發展，國民收入穩步增加，經濟結構轉型加快，既為金融發展提供了堅實基礎，也加大了對多樣化金融服務的需求，我國多元化金融機構體系和多層次金融市場體系將進一步完善。

加快金融改革發展也面臨諸多挑戰。從國際看，國際金融危機影響深遠，發達國家和新興市場國家金融發展模式均面臨轉型壓力，貨幣、金融政策的國際協調難度增大。我國金融發展的外部環境更趨複雜，在國際金融標準制

定、國際金融治理等全球金融問題上將承擔更多責任。從國內看，對外開放不斷擴大，需要建立和完善能夠有效調節大國開放經濟的金融政策框架。生產要素成本上升，“人口紅利”開始減少甚至消失，人口老齡化將逐步顯現，金融發展的經濟基礎出現新變化。金融宏觀調控面臨更複雜的挑戰，在經濟結構和國際收支失衡背景下，外匯淨流入增加較多導致貨幣被動投放的機制和壓力仍然存在。金融支援經濟發展方式轉變和結構調整的任務十分艱巨，對中小企業和“三農”等金融服務還存在一些薄弱環節。金融業粗放經營方式尚未根本轉變，國有控股金融機構公司治理需進一步完善，整體競爭力和抗風險能力有待增強。各種潛在風險因素不容忽視。

面對難得的發展機遇和諸多複雜的挑戰，我們必須主動適應環境變化，準確把握金融業發展趨勢，有效化解風險，更加奮發有為地開創金融發展和改革的新局面。

第三節 指導思想

高舉中國特色社會主義偉大旗幟，以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，全面推動金融改革、開放和發展，顯著增強我國金融業綜合實力、國際競爭力和抗風險能力，顯著提高金融服務實體經濟的水準，著力完善金融宏觀調控和監管體制，形成種類齊全、結構合理、服務高效、安全穩健的現代金融體系，開創金融改革發展新局面。

第四節 主要目標

——金融總量保持平穩較快增長。全面發展金融服務業，“十二五”時期，金融服務業增加值占國內生產總值比重保持在5%左右，社會融資規模保持適度增長。

——金融結構調整取得明顯進展。到“十二五”期末，非金融企業直接融資占社會融資規模比重提高至15%以上。銀行、證券、保險等主要金融行業的行業結構和組織體系更為合理。

——市場在金融資源配置中的基礎性作用進一步增強。利率市場化改革取得明顯進展。人民幣匯率形成機制進一步完善。人民幣跨境使用穩步擴大。在資訊監測及時有效、風險可控的基礎上，人民幣資本項目可兌換逐步實現。銀行、證券、保險業市場化水準顯著提升，多層次金融市場體系進一步完善，市場機制建設取得重要進展。

——金融機構改革進一步深化。大型金融機構現代企業制度逐步完善，創新發展能力和風險管理水準明顯提升。證券期貨機構規範發展，保險機構創新服務能力進一步加強。金融機構國際競爭力進一步增強。

——金融服務基本實現全覆蓋。堅持金融服務實體經濟的本質要求，確保資金投向實體經濟，堅決抑制社會資本脫實向虛、以錢炒錢，防止出現產業空心化現象。支援科技創新和經濟結構調整的力度進一步加大。對“三農”、小型微型企業等領域的貸款增速超過全部貸款平均增速，資本市場體系建設基本完善，功能進一步發揮，保險覆蓋面和服務領域明顯拓寬。

——金融風險總體可控。主要銀行業金融機構資本品質和水準保持較高標準，不良貸款率繼續保持較低水準，風險管理能力持續提升。證券業風險防範機制進一步完善，期貨市場風險預警和監測機制不斷健全。保險業資本實力和償付能力明顯增強。外匯和國際收支風險防範能力顯著提高。系統性金融風險防範預警體系、評估體系和處置機制進一步健全，存款保險制度等金融安全網制度基本建立。

第五節 政策著力點

——著力完善金融宏觀調控。優化貨幣政策目標體系，更加突出和重視保持物價總水準基本穩定的目標。構建逆週期的金融宏觀審慎政策框架。完善貨幣政策的傳導機制，豐富金融宏觀調控工具和手段。

——著力推動經濟結構調整。通過健全金融機構體系和市場體系、增強金融服務能力，推動經濟結構調整和經濟發展方式轉變。支持國家創新體系建設，加強對科技創新的金融支持，促進新能源、新材料等戰略性新興產業創新發展。支持綠色發展，加快構建綠色金融體系，推動節能減排。逐步建立碳排放交易市場，促進低碳金融發展。

——著力促進國際收支趨向基本平衡。發揮利率、匯率和外匯管理等金融政策在促進國際收支平衡中的重要作用，支持實施擴大內需戰略，重點支持擴大國內消費需求，促進形成消費、投資、出口協調拉動經濟增長的新局面。支援轉變外貿增長方式，逐步改變貿易不平衡狀況。完善資本流出入均衡管理，便利企業和個人境外投資。

——著力深化金融關鍵領域的改革。逐步解決阻礙金融發展的深層次體制機制問題，充分發揮市場在金融資源配置中的基礎性作用，進一步推進利率市場化和匯率形成機制改革。

——著力促進金融創新。以市場為導向，以提高金融服務能力和效率為根本目的，鼓勵和加強金融組織、產品和服務模式創新。通過調整監管者功能定位、發展機構投資者和建設多層次金融市場，促進金融創新。動態把握金融創新的界限，把防範風險貫穿金融創新全過程。

——著力發揮金融市場的投融資功能。優化投融資結構，實現社會資本資源的優化配置。豐富貨幣市場和資本市場金融投資工具，推動發展金融衍生產品市場，疏通投資管道，提高金融投資的安全性、流動性和盈利性，增加居民財產性收入。

——著力提升金融機構全面風險管理能力，不斷提升金融監管有效性。建立和完善銀行體系與資本市場之間的“防火牆”，防止風險跨業傳染。規範系統重要性金融機構行為，避免因過度發展造成“大而不能倒”問題。進一步加強和改善金融機構資訊披露制度，提高資訊披露品質。深化監管合作，完善監管協調機制，抑制監管套利行為，持續改進監管工具和方法，進一步提升監管有效性，接受公眾監督。

——著力加強金融消費者權益保護。保護廣大存款人、投資人、被保險人等金融消費者的合法權益，通過宣傳教育和資訊披露，增進公眾對現代金融產品和服務的瞭解，識別相應風險，嚴肅查處金融機構損害存款人、投資人、被保險人等金融消費者權益的行為。

第二章 完善調控 促進經濟平穩健康發展

加強和改善金融宏觀調控，處理好保持經濟平穩較快發展、管理通脹預期和調整經濟結構的關係，增強政策的預見性、靈活性和有效性，更好地保持價格總水準基本穩定，促進經濟平穩健康發展。

第一節 建立健全金融宏觀審慎政策框架

借鑒國際經驗並結合我國國情，進一步構建和完善逆週期的宏觀審慎政策框架，有效防範系統性金融風險，保持經濟金融平穩較快發展。

把貨幣信貸和流動性管理等總量調節與強化宏觀審慎管理相結合，引導並激勵金融機構穩健經營，主動調整信貸投放，提升金融機構風險防範能力。建

立、完善逆週期緩衝資本和前瞻性撥備制度，更好地發揮杠杆率等工具的作用。完善系統性金融風險監測評估框架，建立具有前瞻性的風險預警體系。研究制定系統重要性金融機構的評估方法，針對系統重要性金融機構設定更為嚴格的資本和流動性要求。構建層次清晰的系統性風險處置機制和清算安排。建立和完善宏觀審慎政策與微觀審慎監管協調配合、相互補充的體制機制。

第二節 完善貨幣政策調控體系

進一步完善貨幣政策決策機制。發揮好貨幣政策委員會在國家宏觀調控、貨幣政策制定和調整中的作用，建立健全多層次的貨幣政策決策諮詢體系。優化貨幣政策目標體系。更加突出價格穩定目標，關注更廣泛意義的整體價格水準穩定。處理好促進經濟增長、保持物價穩定和防範金融風險的關係。合理調控貨幣信貸總量，保持合理的社會融資規模。在繼續關注貨幣供應量、新增貸款等傳統中間目標的同時，發揮社會融資規模在貨幣政策制定中的參考作用。

健全貨幣政策操作體系。完善市場化的間接調控機制，逐步增強利率、匯率等價格杠杆的作用，推進貨幣政策從以數量型調控為主向以價格型調控為主轉型。完善公開市場操作目標體系、工具組合和操作方式，增強公開市場操作引導貨幣市場利率的能力。加強存款準備金工具與公開市場工具的協調配合。充分發揮再貸款、再貼現的作用，支援經濟結構調整，促進薄弱環節發展，防範和化解金融風險。根據經濟金融形勢，合理安排貨幣政策工具組合、期限結構和操作力度，加強貨幣政策工具之間的協調配合，強化流動性管理，調節貨幣信貸增長。

第三節 加大對薄弱領域的金融支持

不斷改進信貸政策實施方式，提高信貸政策調控效果，進一步優化信貸結構。發展消費信貸，支援擴大內需，促進國際收支基本平衡。加大對節能環保產業等戰略性新興產業、現代服務業、科技自主創新等領域的金融支持，強化對就業和再就業、助學、扶貧開發等環節的金融服務，促進區域經濟協調發展。嚴格控制高耗能、高污染和產能過剩行業的貸款，支持低碳經濟發展。

深化農村金融改革，解決農村金融服務不足問題。以服務“三農”為根本方向，充分發揮政策性金融、商業性金融和合作性金融的作用，構建多層次、多樣化、適度競爭的農村金融服務體系。金融機構要積極探索服務“三農”模式，加大對“三農”的支援力度。積極拓展股票、債券和期貨市場服務“三農”的管道和模式，完善農業保險制度。加大財稅政策支持“三農”力度。

著力解決小型微型企業融資困難。鼓勵金融機構創新服務小微企業的金融產品和信貸模式。完善財稅、擔保、壞賬核銷、風險補償、保險等政策支持體系和差異化監管措施，調動金融機構服務小微企業的積極性。完善資本市場體系，加大中小企業板、創業板、場外市場對小微企業的支持力度，鼓勵創業投資機構和股權投資機構投資小微企業，發展中小企業集合債券、中小企業私募債等融資工具，拓寬融資管道。

第四節 進一步加強宏觀經濟政策之間的協調配合進一步加強財政政策與貨幣政策之間的協調配合。明確財政政策、貨幣政策的職能定位，完善財政部門與中央銀行之間的合作機制，構建防範財政金融風險相互傳遞的“防火牆”。科學確定財政政策與貨幣政策的鬆緊配合。協調處理好財政收支、國

債發行、國庫現金管理與貨幣政策操作的關係。

加強金融監管與貨幣政策之間的協調配合。完善相關政策法規，協同做好金融體系建設的各項中長期規劃。明確監管政策、貨幣政策的職能定位，加強監管部門與中央銀行之間的資訊交流和共用，引導金融業更好地處理支持經濟發展和防範金融風險之間的關係。

專欄 1：金融宏觀審慎政策框架

2008 年國際金融危機爆發後，構建宏觀審慎政策框架成為國際金融改革的重點之一。宏觀審慎政策是指以防範系統性金融風險為目標，主要採用審慎工具，以必要的治理架構為支持的相關政策。宏觀審慎政策是宏觀的、逆週期的政策，目的是更好地防範和管理跨時間維度和跨行業維度的整個金融體系的風險，解決金融體系順經濟週期性和系統性風險集中的問題，彌補微觀審慎監管和傳統貨幣政策工具在防範系統性金融風險方面的不足。宏觀審慎政策框架是一個動態發展的框架，危機後國際金融組織和有關國家把一些公認的政策工具加以歸納完善，初步形成了宏觀審慎政策框架。這一框架主要涉及對銀行資本、流動性、杠杆率、撥備等審慎性要求，對系統重要性金融機構流動性和資本的額外要求，會計標準、信用評級、衍生產品交易和清算體系等方面的改革以及“影子銀行”監管等內容。我國高度重視加強宏觀審慎管理，在宏觀審慎政策的制定和實施方面進行了有益探索，提高了最低資本比例和資本品質要求，實施差別準備金動態調整措施，探索建立逆週期資本緩衝，針對房地產價格波動調整按揭貸款首付比例，在會計準則、建立中央交易對手方面積極向國際標準靠近等。下一步，我國將借鑒國際有效做法，根據我國國情，不斷發展和完善宏觀審慎政策框架。

第三章優化佈局 構建現代金融組織體系

優化金融機構的行業和地區佈局，構建和完善現代金融組織體系，提升金融創新能力和服務水準，顯著增強金融業綜合實力、國際競爭力和抗風險能力。

第一節 完善銀行業組織體系

構建功能健全、服務高效、競爭有序、效益良好、安全穩健的現代銀行業體系。大力推進黨策性銀行、大型商業銀行、全國性股份制商業銀行、地方中小銀行、非銀行金融機構等各類銀行業金融機構分層配置、科學合理佈局，加快建設和完善社區金融服務組織體系，完善農村金融組織體系。

加強以資本約束和風險管理為核心的銀行業內控機制建設，提高銀行業經營管理水準。

形成政策性銀行與商業銀行分工合理、相互補充、良性發展的格局。政策性銀行建立和完善治理機制，堅持以政策性業務為主體，慎重把握自營性業務發展，嚴格管理業務範圍。要明確劃分政策性業務和自營性業務，實行分賬管理、分類核算，防範道德風險。對政策性業務，由財政給予必要的支持；對自營性業務，要嚴格資本約束，實行審慎性監管。

建設一批具有良好品牌形象和國際競爭力的大型商業銀行。鼓勵中小商業銀行選擇合理的市場定位，提高可持續發展能力和競爭能力。加快社區金融服務組織體系建設，促進地方中小商業銀行更加專注于社區居民和小微企業金融服務。

繼續深化農村信用社改革，發揮支農主力軍作用，堅持分類指導，推進產權制度改革，增強資本實力，堅持經營管理重心下沉，保持縣域法人地位的長期總體穩定，減少行政干預。培育發展村鎮銀行等新型農村金融機構，規範

發展農村信用合作組織，促進縣域金融機構適度競爭。

強化銀行業金融服務功能建設，推動銀行業金融機構提供與實體經濟發展相匹配的金融服務，實現服務專業化、特色化、精細化、品牌化，促進基礎金融服務均等化，提高金融服務的可獲得性。

第二節 促進證券業機構規範發展

大力完善證券期貨經營機構、服務機構和資產管理機構的治理結構與內控機制，鼓勵組織創新、業務創新和產品創新，不斷提升證券業機構規範發展能力和專業服務水準。

積極支持證券公司做優做強。鼓勵證券公司以合規經營和控制風險為前提、以市場需求為導向開展創新活動，提高核心競爭力。完善證券公司融資融券管理辦法和配套規則，逐步擴大標的證券範圍，適時推出並規範發軔轉融通業務。

鼓勵證券公司通過上市增強實力，提升競爭力。支援證券公司為企業並購重組提供優質服務。

支持期貨公司通過兼併重組、增資擴股等方式，進一步壯大規模和實力。推動優質期貨公司開展境外期貨經紀業務，在服務實體經濟“走出去”的過程中，逐步提高國際經營能力。

健全證券期貨市場仲介組織，推動仲介機構歸位元盡責，規範發展，發揮仲介機構對市場健康發展的監督約束作用。大力發展資產管理機構，壯大多元化機構投資者隊伍。促進創業投資和股權投資機構健康發展，規範發展私募基金機構。鼓勵證券公司、基金管理公司等金融機構不斷擴大資產管理業務，適時研究推動期貨公司開展資產管理業務。研究放寬公募基金管理機構業務範圍。繼續推動社會保障基金、企業年金等中長期資金參與資本市場。

第三節 鼓勵保險業機構創新發展

順應經濟社會發展需要和市場需求，初步建成市場體系完善、服務領域廣泛、經營誠信規範、風險防範有效、綜合競爭力較強的現代保險業，實現發展速度、品質和效益的統一。

著力優化保險業組織體系，形成市場主體多元、競爭有序、充滿活力的市場格局。推動保險集團公司進一步完善內部治理，加強資源整合，依託保險主業，促進業務協同，提高運營透明度。鼓勵發展養老、健康、責任、汽車和農業等專業保險公司，探索發展信用保險專業機構，初步形成專業性保險公司差異化競爭優勢。支持中小保險公司創新發展，形成各有優勢、各具特色的經營模式。規範發展相互保險組織，試點設立自保公司。規範保險資產管理公司管理體制，支持符合條件的中小保險公司設立公司治理完善、股權結構合理、市場化運作的保險資產管理公司，探索設立專業化保險資產管理機構。鼓勵保險仲介機構專業化發展，積極推動專屬保險代理機構和保險銷售公司的建立和發展。支持符合條件的國有資本、民間資本和境外資本投資保險公司。

第四節 繼續積極穩妥推進金融業綜合經營試點

引導具備條件的金融機構在明確綜合經營戰略、有效防範風險的前提下，積極穩妥開展綜合經營試點，提高綜合金融服務能力與水準。引導試點金融機構根據自身風險管控能力和比較優勢選擇金融業綜合經營模式。推動中信集團公司和光大集團公司深化改革，辦成真正規範的金融控股公司。

加強綜合經營機構的並表管理和全面風險管理。建立健全金融業綜合經營風

險監測體系和有效的“防火牆”制度，合理確定各類業務的風險限額和風險容忍度，制定有效的風險隔離措施。

第四章 鼓勵創新 加快建設多層次金融市場體系

積極推動金融市場協調發展，顯著提高直接融資比重。著力推動金融產品創新，不斷豐富產品種類，優化產品結構。加強市場制度和基礎設施建設，完善市場運行機制。促進資金在各市場之間有序流動，提高市場聯動性和效率。逐步形成層次合理、功能互補的金融市場體系，更好地為實體經濟發展服務。

第一節 著力完善股票市場

規範發展主板和中小板市場，支援中小企業運用資本市場發展壯大。推進創業板市場建設，提高運行品質和效率，支援創新型經濟發展。擴大代辦股份轉讓系統試點，加快建設覆蓋全國的統一監管的場外交易市場。探索建立國際板市場。完善不同層次市場間的轉板機制和市場退出機制，逐步建立各層次市場間的有機聯繫，形成優勝劣汰的市場環境。

繼續深化股票發行制度市場化改革，積極探索發行方式創新，進一步弱化行政審批，強化資本約束、市場約束和誠信約束，完善新股發行詢價制度，提高發行定價的合理性。探索建立優先股制度。健全退市制度，堅持優勝劣汰，不斷提高上市公司品質，促進一級市場和二級市場協調健康發展。進一步完善上市公司再融資制度和投資者回報機制，引導和鼓勵上市公司增加現金分紅。

第二節 積極發展債券市場

完善債券發行管理體制，加強各部門協調配合，強化資訊披露要求，落實監管責任。穩步擴大債券市場規模，推進產品創新和多樣化。加強債券市場基礎設施建設。堅持市場化改革方向，著力培育商業信用，強化市場約束和風險分擔機制，提高市場運行透明度，為債券市場發展營造良好的制度環境。

第三節 繼續發展貨幣、外匯和黃金市場

大力推動貨幣市場各子市場協調健康發展，進一步加強貨幣市場基礎設施建設，不斷完善貨幣市場管理制度，優化貨幣市場機構投資者結構，大力發展貨幣市場仲介機構。鼓勵貨幣市場工具創新，拓寬市場廣度和深度，增強流動性管理功能。穩步推進外匯市場建設，豐富外匯市場產品，完善外匯市場交易機制，支援中小金融機構參與外匯市場，繼續推進外匯市場對外開放。推動黃金市場穩步規範發展，改進黃金市場服務體系，完善黃金市場倉儲、運輸、交割和黃金帳戶服務體系。

第四節 積極培育保險市場

更好發揮保險服務功能，不斷豐富保險產品，拓寬保險服務領域。大力發展個人壽險、健康保險、養老保險、企業年金業務，以及與住房、汽車消費有關的保險業務。搞好個人稅收遞延型養老保險試點。總結推廣商業保險參與社會保障、醫療保障體系建設的經驗和做法。加快發展與公眾利益

密切相關的環境污染、公眾安全等責任保險。逐步建立國家政策支持的巨災保險體系，完善巨災風險分散轉移和補償機制。大力提高保險服務水準，規範保險市場秩序，解決銷售誤導和理賠難等突出問題。鼓勵開展資產管理產品創新，穩步開展保險資金投資不動產和未上市企業股權。支持保險資金在風險可控的前提下拓寬投資管道，依規投資保險類企業、非保險類金融企業和與保險業務相關的養老、醫療、汽車服務等企業股權。

第五節 推動發展期貨和金融衍生品市場

推動期貨市場由數量擴張向品質提升轉變。穩步發展商品期貨市場，繼續推動經濟發展需要、市場條件具備的大宗商品期貨品種上市，推動發展商品指數期貨、商品期權、原油期貨、碳排放權期貨等。繼續加強金融期貨市場建設，在確保股指期貨平穩運行的基礎上，適時推出國債期貨，積極穩妥發展其他權益類金融期貨期權產品，以及利率、外匯期貨期權產品等金融衍生品。積極穩妥地推進金融衍生品市場制度創新和產品創新，健全金融衍生品監管法規體系。加強機構投資者隊伍建設，積極擴大金融衍生品市場參與主體。穩步推進資產證券化，便利市場主體融資和實施資產管理。繼續探索發展銀行間市場信用風險緩釋工具，在加強管理、嚴防風險的前提下，穩步發展場外信用衍生品市場，逐步形成有效的市場定價和風險管理機制。

專欄2：銀行間市場信用風險緩釋工具

銀行間市場信用風險緩釋工具（CRM）是我國銀行間市場發展的用於管理信用風險的基礎性信用衍生品。銀行間市場已初步構建了以信用風險緩釋合約和信用風險緩釋憑證為核心的“2+N”的產品創新框架。其中，信用風險緩釋合約（CRMA），是信用保護買方按照約定的標準和方式向信用保護賣方支付信用保護費用，由賣方就約定的標的債務向買方提供信用風險保護的金融合約。信用風險緩釋憑證（CRMW），是由標的實體以外的第三方創設，為持有人提供信用風險保護的有價憑證，是一種可交易、一對多、標準化、低杠杆率的產品。

與國際上通行的信用違約互換（CDS）不同的是，信用風險緩釋工具的產品特性體現了“服務實需、簡單透明、控制杠杆”的原則，其中信用風險緩釋憑證是高度標準化的信用衍生產品，實行“集中登記、集中託管、集中清算”，是中國銀行間市場交易商協會組織廣大市場成員在總結國際金融危機教訓基礎上，結合我國實際，自主創新的信用衍生產品。信用風險緩釋工具的推出，有利於完善信用風險分擔機制，對金融市場健康發展將產生積極而深遠的影響。

第五章 改革攻堅 不斷完善金融運行機制

堅持按照市場化方向推進金融重點領域與關鍵環節改革，不斷完善金融運行機制，激發市場主體活力，充分發揮市場在金融資源配置中的基礎性作用。進一步明確政府作用的領域和邊界，減少政府對微觀金融活動的干預。

第一節 穩步推進利率市場化改革

推進金融市場基準利率體系建設，進一步發揮上海銀行間同業拆放利率的基準作用，擴大其在市場化產品中的應用。健全中長期市場收益率曲線，為金融機構產品定價提供有效基準。按照條件成熟程度，通過放開替代性金融產品價格等途徑，有序推進利率市場化。繼續完善中央銀行利率調控體系，疏通利率傳導管道，引導金融機構不斷增強風險定價能力，依託上海銀行間同業拆放利率建立健全利率定價自律機制，確利率市場化改革按照“放得開，形得成，調得了”的原則穩步推進。

第二節 完善人民幣匯率形成機制

按照主動性、可控性、漸進性原則，穩步推進人民幣匯率形成機制改革。完善以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度，增強人民幣匯率雙向浮動彈性，保持人民幣匯率在合理均衡水準上的基本穩定。協調推進外匯市場發展，豐富匯率風險管理工具。進一步研究建立人民

幣對新興市場貨幣的雙邊直接匯率形成機制，積極推動人民幣對新興市場經濟體和周邊國家貨幣匯率在銀行間外匯市場掛牌。

第三節 逐步實現人民幣資本項目可兌換

依照“突出重點、整體推進、順應市場、減少扭曲、積極探索、留有餘地”的總體原則，進一步放寬跨境資本流動限制，健全資本流出流入均衡管理體制，完善對外債權債務管理，穩妥有序推進人民幣資本專案可兌換。以直接投資便利化為出發點，實現直接投資基本可兌換；以開放國內資本市場和擴大對外證券投資為重點，進一步提高證券投資可兌換程度；以便利跨境融資為重點，加快改革信貸業務外匯管理，深化外債管理體制改革，規範對外債權管理和監測；以擴大個人用匯自主權為著力點，進一步放開個人其他資本專案跨境交易。

第四節 進一步改進外匯儲備經營管理

積極探索和拓展外匯儲備多層次使用管道和方式，完善外匯儲備經營管理體制機制。進一步深入研究和評估外匯儲備經營的風險承受力，加大對各類投資領域、產品和工具的研究，堅持長期戰略性的投資理念，堅持科學有效的投資基準模式，在審慎評估的基礎上穩步推進多元化投資，優化貨幣資產配置，提高投資收益，實現外匯儲備安全、流動和保值增值的目標。創新外匯儲備運用方式，更好地支援配合國家發展戰略，服務國家可持續發展目標。

第五節 繼續深化金融機構改革

繼續深化大型金融機構改革，進一步完善公司治理，厘清股東大會、董事會、監事會和高管層的職責邊界，形成有效的決策、執行、制衡機制。推進金融機構股權多元化，研究國家對國有控股金融機構的合理持股比例，完善國有金融資產管理體制。建立有效的選人用人機制，健全科學合理的激勵約束機制。堅持和深化國家開發銀行商業化改革，妥善解決債券信用、資金來源、監管標準等問題。繼續推動中國進出口銀行、中國農業發展銀行和中國出口信用保險公司改革，完善治理框架。促進金融資產管理公司商業化轉型。完善保險機構公司治理，繼續推動國有保險公司股份制改革，支援符合條件的保險公司規範上市。

第六節 鼓勵和引導民間資本進入金融服務領域

在風險可控的前提下，鼓勵和引導民間資本參與銀行、證券、保險等金融機構的改制和增資擴股。支持民間資本參與設立村鎮銀行、貸款公司、農村資金互助社等新型農村金融機構和小額貸款公司。在加強有效監管、促進規範經營、防範金融風險的前提下，進一步加大民間資本參與金融服務的力度，增強對“三農”和小微企業的金融服務能力。

第六章 互利共贏 深化金融對外開放統籌國內國際兩個大局，堅持“以我為主、循序漸進、安全可控、競爭合作、互利共贏”的方針，統籌“引進來”和“走出去”，深化金融對外開放。把握好對外開放的時機、力度和節奏，使金融對外開放與我國經濟發展水準、市場發育程度和金融監管能力相適應。

第一節 提高金融對外開放水準

借鑒國際先進金融管理理念、經驗和準則，完善我國金融業公司治理，提升穩健標準。鼓勵金融機構通過多種形式利用境外資本，開展與境外機構的深度合作。有效利用國外優惠貸款和國際商業貸款，完善外債管理。處理好完善人民幣匯率形成機制、實現人民幣資本項目可兌換與擴大人民幣跨境使用的節奏和先後順序。進一步推進貨幣市場、資本市場、外匯市場和黃金市場

對外開放。

完善金融機構“走出去”相關制度，引導金融機構採取行之有效的海外發展戰略，加強國際型人才儲備，逐步發展我國大型跨國金融機構。鼓勵金融機構穩健拓展國際業務，提升國際化經營水準，加快發展有利於出口產品升級換代和企業“走出去”的對外金融服務體系。完善對金融機構海外分支機構的監管，推動建立跨境金融機構的風險處置機制。

第二節 逐步擴大人民幣跨境使用

堅持實需為主、先易後難、強化監測、風險可控原則，推動人民幣跨境使用。做好跨境貿易人民幣結算工作，穩步擴大跨境直接投資人民幣結算業務，支持境內銀行業金融機構開展境外項目人民幣貸款業務，逐步開展個人人民幣跨境結算業務，探索建立人民幣對外債權債務管理框架，不斷拓寬境外機構人民幣資金運用管道。穩步推動境內機構赴香港發行人民幣債券，繼續推動境外機構在境內發行人民幣債券，支持有關國家將人民幣納入國際儲備。完善人民幣跨境及海外流動的統計和監測機制，建立風險防範體系和處置機制。

第三節 深化內地與港澳臺金融合作

加快上海國際金融中心建設，加強滬港金融合作。支持建設以香港金融體系為龍頭、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域。支持香港發展成為離岸人民幣業務中心和國際資產管理中心，鞏固和提升香港國際金融中心地位。建立更加緊密的粵港澳金融合作機制，深化粵港澳三地金融業在市場、機構、業務、監管和智力等方面的合作。加強海峽兩岸金融合作，推動以適當方式建立兩岸貨幣清算機制，推進廈門兩岸區域性金融服務中心建設。

第四節 加強國際和區域金融合作

積極參與全球經濟治理，深化雙邊、多邊經濟金融政策對話與合作，加強與主要經濟體宏觀經濟金融政策協調。積極推動國際金融體系改革，促進國際貨幣體系合理化。積極

參與金融穩定理事會、巴塞爾銀行監管委員會等國際組織的金融標準修訂和制定工作，在國際經濟、金融組織中發揮更大作用。深化多邊金融和貨幣合作，引導和推動區域金融合作進程。不斷鞏固與境外中央銀行、監管機構的合作，完善資訊共用機制。

專欄3： 跨境貿易和投資人民幣結算

受國際金融危機影響，美元、歐元等主要國際結算貨幣匯率大幅波動，我國及周邊國家和地區的企業在使用第三國貨幣進行貿易結算時面臨較大的匯率波動風險，不少企業希望使用人民幣進行貿易結算。2009年4月，國務院決定在上海市和廣東省四個城市開展跨境貿易人民幣結算試點，2009年7月，試點正式啟動。2010年6月，取消了境外地域範圍限制，明確業務範圍涵蓋跨境貨物貿易、服務貿易和其他經常專案人民幣結算。2011年8月，跨境貿易人民幣結算境內地域範圍擴大至全國。截止2011年末，全國累計辦理跨境貿易人民幣結算業務金額達到2.6萬億元。

為配合跨境貿易人民幣結算試點工作，擴大人民幣跨境使用，人民銀行組織開展了人民幣跨境投融資結算業務。在個案試點的基礎上，2011年，人民銀行先後明確境外直接投資、外商直接投資、境外項目貸款人民幣結算政策，跨境人民幣業務從貿易等經常專案擴展至資本項目。2011年全年累計

辦理人民幣對外直接投資結算金額201 億元，外商直接投資結算金額907 億元。

跨境貿易人民幣結算業務試點初期，人民幣回流管道有限，以“走出去”為主。隨著境外人民幣存量逐步增加，香港離岸人民幣業務中心穩步發展，境外人民幣回流需求增強，外國投資者來華投資、境外“三類機構”（境外中央銀行或貨幣當局、香港及澳門地區人民幣業務清算行、跨境貿易人民幣結算境外參加銀行）投資銀行間債券市場等回流管道逐步建立，人民幣跨境資金的良性迴圈初步形成。

第七章 強化監管 維護金融穩定和安全

堅持積極防範化解金融風險的永恆主題。提高金融機構風險管理水準，加強金融監管能力建設，避免監管缺位和錯位，有效防範經濟與金融風險相互作用，金融與財政風險相互傳遞，外部風險向境內轉移。積極穩妥化解風險隱患，守住不發生系統性、區域性金融風險底線。

第一節 繼續加強金融監管

銀行業要積極穩妥推動實施新監管標準，不斷優化監管工具和指標體系，切實提升銀行業風險識別、計量、評價、監測、控制和預警能力。堅持動態資本適足率要求，有效控制杠杆化水準，強化貸款撥備率和撥備覆蓋率監管要求，不斷改進和加強流動性風險監管。按照資本適足率水準對商業銀行實施分類監管，提高對系統重要性銀行資本適足率監管要求，推動建立與新資本協議實施相配套的風險計量、資訊管理系統。強化金融集團並表監管。加強對金融機構股東和實際控制人的監管。規範商業銀行理財和委託貸款業務。進一步強化銀行業市場准入監管，提高非現場監管和現場檢查有效性。

加強證券期貨公司淨資本監管，完善以淨資本為核心的風險控制指標體系。強化動態的風險控制指標監控和淨資本補充機制，完善證券期貨公司分類監管制度。推動證券期貨機構完善公司治理與合規管理，提高風險管理能力。繼續推動上市公司完善公司治理。加強證券期貨市場運行監管和風險防範，嚴厲打擊市場操縱等違法違規行為。

健全保險業償付能力監管體系，強化資本補充和約束機制，健全以風險為導向的分類監管制度。完善保險公司治理監管制度和標準，顯著提高公司治理監管制度的執行力。強化保險資金運用監管，防範投資風險。發揮保險保障基金的重要作用。

第二節 提升金融監管協調的有效性

健全金融監管機構之間以及與宏觀調控部門之間在重大政策與法規問題上的協調機制。完善金融穩定資訊共用機制，實現資訊共用的規範化和常態化。細化金融機構分類標準，統一監管政策，減少監管套利，彌補監管真空。強化對綜合經營和新產品、新業務的監管協作，探索對金融產品的功能監管，嚴格把握高關聯、高複雜程度創新產品的市場准入，防範跨行業、跨市場風險。建立健全本外幣跨境資金流動監管框架，加強本外幣協同監管。加強金融風險處置協作，提升系統性金融風險處置能力。

第三節 加強對系統性金融風險的防範預警

建立健全適合中國國情的系統性金融風險監測評估方法和操作框架，完善跨行業、跨市場、跨境金融風險監測評估機制，加強重大風險的識別預警。明確對交叉性金融業務和金融控股公司的監管職責和規則，加強對系統重要性金融機構的監管。引導金融機構切實加強政府性債務管理，關注地方政府融

資平臺的風險，避免財政金融風險相互傳遞。加強對“影子銀行”體系的統計監測、風險評估和宏觀審慎管理。健全跨境資金流動監測預警體系，完善國際收支應急預案。

第四節 建立完善存款保險制度及金融機構市場退出機制

建立健全存款保險制度，加快存款保險立法進程，擇機出臺《存款保險條例》，明確存款保險制度的基本功能和組織模式。進一步完善證券投資者保護基金、期貨投資者保障基金、保險保障基金管理制度，制定《證券投資者保護基金條例》。研究起草《保險公司風險處置條例》。建立適合我國國情的金融機構破產法律體系，規範金融機構市場退出程式，加強行政退出與司法破產之間的有效銜接。

第五節 完善地方政府金融管理體制

發揮中央金融管理部門的指導、協調和監督作用，維護金融業改革發展戰略、金融宏觀管理政策、監管規則與標準的一致性和權威性；注重引導和調動地方政府的積極性，發揮好地方政府的作用。強化地方政府金融監管意識和責任，進一步明確地方政府對小額貸款公司和擔保公司等機構的管理職責，強化地方政府的風險處置責任。地方政府要大力改善金融環境，減少行政干預，促進經濟和金融健康發展。

第六節 引導和規範民間融資健康發展

完善法律、法規等制度框架，加強引導和教育，發揮民間借貸對正規金融的補充作用。打擊高利貸、非法集資、地下錢莊、非法證券等非法金融活動，加強對擔保公司、典當行等機構的監測和監管，維護良好的金融秩序。

專欄4：存款保險制度

存款保險制度是對商業銀行等存款類金融機構進行風險處置的一項制度安排，主要指存款類金融機構向存款保險機構繳納保費購買存款保險，當金融機構瀕臨倒閉或倒閉時，存款保險機構運用存款保險基金及時向存款人賠付並適時處置問題機構，發揮保護存款人利益、維護金融穩定的作用。與政府直接救助金融機構相比較，存款保險制度的優勢在於通過建立市場化的風險補償機制，市場、股東和存款人合理分攤因金融機構倒閉而產生的財務損失。自20世紀30年代美國建立世界上第一個存款保險制度以來，迄今已有逾百個國家建立了這一制度，存款保險制度成為政府防範與化解系統性金融風險、應對金融危機的重要手段。

第八章 夯實基礎 優化金融發展環境

完善金融法律法規，加強金融基礎設施建設，規範金融會計統計制度，提高金融業資訊化水準，加強金融研究，建設金融人才隊伍，保障金融體系安全高效運行。

第一節 繼續加強金融法制建設

適應金融業改革發展需要，借鑒國際金融改革經驗，完善金融法律框架。加快制定金融業綜合經營、存款保險、金融機構破產、上市公司監管、信用評級以及征信等方面的法律法規。加快農業保險立法。加強金融消費者保護立法。制定規範和引導民間借貸、打擊非法金融活動的法規和規章。

進一步修訂《中華人民共和國中國人民銀行法》、《中華人民共和國票據法》、《中華人民共和國證券法》、《中華人民共和國證券投資基金法》、《期貨交易管理條例》等金融法律法規，推動制定《中華人民共和國期貨法》、《中華人民共和國保險法》司法解釋。完善對各類金融市場、金融產品和金融機構的

監管規定。

第二節 加強支付體系、社會信用體系建設和反洗錢等工作

加快完善支付結算基礎設施，建設第二代中央銀行跨行支付系統和跨境人民幣清算系統，繼續推動非現金支付工具應用，進一步完善帳戶實名制，加強對非金融機構從事支付服務的監督管理。進一步健全金融市場的登記、託管、交易、清算系統。抓緊建立覆蓋全社會的征信體系，完善國家金融信用資訊基礎資料庫，加快建立金融業統一征信平臺。促進我國信用評級機構發展，增強競爭力和公信力。加快推進行業信用和地方信用建設，完善中小企業和農村信用體系。構建符合國際標準和中國國情的反洗錢工作體制。研究建立特定非金融行業反洗錢制度。提高人民幣防偽能力。

第三節 完善金融會計標準和統計制度

完善金融企業財務制度。積極跟蹤研究國際財務報告準則改革，促進金融保險會計準則與相關國際財務報告準則持續趨同。推進金融統計標準化工作，建立統一、全面的金融業綜合統計體系，支援監測社會融資規模。進一步完善國際收支統計，按照國際貨幣基金組織（微博）最新發佈的《國際收支手冊》第六版要求，修訂相關統計制度，更新統計報表編制範本及公佈表式。構建金融業綜合統計資訊平臺，完善資料資訊共用機制。

第四節 提升金融資訊化水準

以科技手段促進金融服務與管理創新，提高金融資訊化水準。完善金融業資訊安全防護體系，大幅提升資訊系統抵禦風險能力。推廣電子交易，不斷提升金融業電子管道交易替代率。建設金融資訊化標準體系，推進資訊化標準檢測認證。全面實施銀行卡晶片化遷移工作。建立適應新時期外匯管理改革需要的資訊化體系。

第五節 加強金融消費者權益保護

借鑒國際經驗，加強金融消費者權益保護制度和組織機構建設。督促金融機構遵守消費者權益保護的法律法規，信守對公眾的承諾。建立金融消費者權益保護的申訴處理和處罰機制。加強金融消費者權益保護教育和諮詢系統建設，積極開展金融知識普及宣傳工作，提高金融消費者的安全意識和自我保護能力。

第六節 提高金融研究工作水準

及時分析和預測國內外經濟金融形勢，為金融宏觀調控提供科學依據。收集、研究金融機構和市場的基礎資料，度量和報告系統性金融風險狀況。研究加強對金融機構和金融市場監管的措施。推廣金融風險管理的國際標準和慣例。加強金融穩定評估和金融機構壓力測試，提高對系統性金融風險的識別能力。不斷強化經濟金融基礎理論研究，培養高素質研究隊伍。

第七節 加強金融人才隊伍建設

實施金融人才發展中長期規劃，統籌推進各類金融人才隊伍建設。加強高層次、創新型、國際化人才的開發、引進和培養。規範行業資格准入和專業技術資格認證管理，優化金融人力資源配置，促進人才合理流動。完善金融人才服務和評價體系，構建科學合理的金融業薪酬體系，完善激勵約束機制。加強金融後備人才儲備和資訊庫建設。

第八節 推進行業自律組織建設

加強行業協會等自律組織建設，完善自律組織的治理結構，提升行業自律管理水準。進一步厘清金融監管、自律組織和市場的邊界，發揮行業自律組織

提供服務、反映訴求、規範行為的作用，增強自律公約約束力，督促會員依法合規經營，不斷提升服務能力，依法維護行業合法權益。第九章完善規劃實施的保障機制

本規劃反映了國家在金融發展和改革領域的戰略意圖，是國家在金融領域實施調控、履行監管職責和提供公共服務的重要依據。各級政府部門和金融管理部門要根據規劃提出的發展和改革目標，全面履行職責，制定和落實支持金融業發展和改革的保障措施，創造良好的政策環境和市場環境，引導市場主體行為，實現規劃提出的各項目標。

第一節 加強規劃實施的組織領導

在各級政府部門和金融管理部門的統籌下，實行規劃目標責任制，及時制定規劃實施方案，明確部門分工，落實工作責任，將規劃落實情況列入部門工作考核目標。各部門要加強領導，精心組織，協同合作，形成合力。

第二節 強化與其他規劃的統籌協調

強化金融業專項規劃與國家其他專項規劃的統籌協調。加強各級部門的溝通和協調，合理安排地方金融規劃與本規劃的銜接，形成以金融業發展和改革的國家規劃為統領、各級地方政府金融發展規劃為補充的統一銜接的金融規劃體系。

第三節 建立完善規劃評估機制

建立對規劃實施情況的跟蹤監測、檢查和評估制度。根據國家宏觀經濟金融形勢，適時調整相關政策方向和力度，確保規劃目標的順利實現。對規劃執行中出現的新情況、新問題，及時採取應對措施，提出調整和修訂規劃的意見。加強規劃實施情況的資訊披露，鼓勵公眾參與監督，切實推進規劃實施。附：“十二五”時期金融業發展指標及說明附“十二五”時期金融業發展指標及說明

一、金融業發展指標：“十二五”時期，金融服務業增加值占國內生產總值比重保持在5%左右測算說明：1.國際經驗表明，金融服務業增加值占國內生產總值比重呈緩慢增長態勢。美國上世紀50年代、80年代、本世紀前10年平均為3.22%、5.59%、8.01%，日本上世紀80年代、本世紀前10年平均為5.79%、6.53%；2.從我國看，金融服務業增加值占國內生產總值比重在上世紀90年代和本世紀前10年平均分別為4.46%、4.42%；3.“十二五”時期，預期我國金融服務業增加值增速將高於國內生產總值增速，金融服務業增加值占國內生產總值比重將保持在5%左右。

二、金融業發展指標：到“十二五”期末，非金融企業直接融資占社會融資規模比重提高至15%以上測算說明：“十一五”時期，社會融資規模顯著增長，非金融企業直接融資占社會融資規模比重也明顯提高。“十五”時期的2002-2005年年平均為5.03%，“十一五”時期年平均為11.08%。“十二五”時期，在繼續顯著提高直接融資比重的政策支持下，預期非金融企業股票和債券融資占社會融資規模比重將顯著提高。

附件二 《鼓勵和引導民間資本進入銀行業的實施意見》

2012年5月26日中國銀行業監督管理委員會
銀監發〔2012〕27號

為貫徹落實《國務院關於鼓勵和引導民間投資健康發展的若干意見》(國發〔2010〕13號)，鼓勵和引導民間資本進入銀行業，加強對民間投資的融資支持，依據《銀行業監督管理法》、《商業銀行法》等法律法規和國家政策，制定本實施意見。

一、支持民間資本與其他資本按同等條件進入銀行業

(一) 支持符合銀行業行政許可規章相關規定，公司治理結構完善，社會聲譽、誠信記錄和納稅記錄良好，經營管理能力和資金實力較強，財務狀況、資產狀況良好，入股資金來源真實合法的民營企業投資銀行業金融機構。

民營企業可通過發起設立、認購新股、受讓股權、併購重組等多種方式投資銀行業金融機構。

(二) 支持民營企業參與商業銀行增資擴股，鼓勵和引導民間資本參與城市商業銀行重組。民營企業參與城市商業銀行風險處置的，持股比例可以適當放寬至20%以上。

(三) 支持民營企業，特別是符合條件的農業產業化龍頭企業和農民專業合作社等涉農企業參與農村信用社股份制改革或參與農村商業銀行增資擴股。

進一步加大引導和扶持力度，鼓勵民間資本參與農村金融機構重組改造。通過併購重組方式參與農村信用社和農村商業銀行風險處置的，允許單個企業及其關聯方階段性持股比例超過20%。

(四) 支持民營企業參與村鎮銀行發起設立或增資擴股。村鎮銀行主發起行的最低持股比例由20%降低為15%。

村鎮銀行的主發起行應當向村鎮銀行提供成熟的風險管理理念、管理機制和技術手段，建立風險為本的企業文化，促進村鎮銀行審慎穩健經營。

村鎮銀行進入可持續發展階段後，主發起行可以與其他股東按照有利於拓展特色金融服務、有利於防範金融風險、有利於完善公司治理的原則調整各自的持股比例。

(五) 支持農民、農村小企業作為農村資金互助社社員，發起設立或者參與農村資金互助社增資擴股。

(六) 支持民營企業投資信託公司、消費金融公司。

支持符合國家產業政策並擁有核心主業的民營企業集團，申請設立企業集團財務公司。

支持主營業務適合融資租賃交易產品的大型民營企業以及民營租賃公司，作為金融租賃公司主要出資人，投資金融租賃公司。

支持生產或銷售汽車整車的民營企業作為汽車金融公司的主要出資人，投資汽車金融公司。

(七) 允許小額貸款公司按規定改制設立為村鎮銀行。

二、為民間資本進入銀行業創造良好環境

(八)各級銀行業監督管理機構要充分認識鼓勵和引導民間資本進入銀行業對加快多層次銀行業市場體系建設、建立公平競爭的銀行業市場環境以及我國銀行業金融機構自身可持續發展的重要意義，在促進銀行業金融機構股權結構多元化、平等保護各類出資人的合法權益、有利於改進銀行業金融機構公司治理和內部控制的基礎上，採取切實措施，積極支持民間資本進入銀行業。

(九)各級銀行業監督管理機構要鼓勵各類投資者平等競爭，根據銀行業行政許可規章確定的條件和程序，實施市場准入行政許可。在市場准入實際工作中，不得單獨針對民間資本進入銀行業設置限制條件或其他附加條件。

(十)各級銀行業監督管理機構要及時公佈有關投資銀行業金融機構的法規、政策和程序，以及銀行業市場准入行政許可事項、結果，暢通審批渠道，公開審批流程，不斷提高銀行業市場准入的透明度。

(十一)各級銀行業監督管理機構要進一步加強對民間資本進入銀行業的服務、指導，依法答覆相關法規和政策諮詢。

(十二)各級銀行業監督管理機構要嚴格依法履行監管職責，接受社會公眾通過申請政府信息公開、行政復議、行政訴訟等方式對銀行業市場准入工作進行的監督。

(十三)各銀行業金融機構應當認真對待各類投資者的投資需求，在增資擴股、股權改造、併購重組等過程中為民間資本投資入股創造公平競爭條件。

三、促進民間資本投資的銀行業金融機構穩健經營

(十四)民間資本進入銀行業應當與其他各類資本同等遵守法律、行政法規和規章有關投資銀行業金融機構的持股比例、投資機構數量等審慎規定。

(十五)各級銀行業監督管理機構審核銀行業金融機構投資入股許可申請，要審慎考慮投資者對擬投資銀行業金融機構穩健經營可能產生的影響，避免公司治理結構存在明顯缺陷，關聯關係複雜、關聯交易頻繁且異常，核心主業不突出，現金流量受經濟景氣影響較大，資產負債率、財務槓桿率畸高的企業投資銀行業金融機構。

(十六)各銀行業金融機構應當遵守《商業銀行與內部人和股東關聯交易管理辦法》等相關規定，規範關聯交易行為，控制關聯交易風險。對導致銀行業金融機構違反審慎經營規則的股東（社員），銀行業監督管理機構可以依照《銀行業監督管理法》的規定，採取相應的監管措施。

對於已經或者可能發生信用危機，嚴重影響存款人或其他客戶合法權益，或者有違法經營、經營管理不善而可能嚴重危害金融秩序、損害公眾利益等情形的銀行業金融機構，銀行業監督管理機構應當依法及時採取相應的風險處置措施。

四、加大對民間投資的融資支持力度

(十七)各銀行業金融機構要充分認識非公有制經濟發展對我國經濟戰略轉型、促進就業和經濟長期平穩較快發展的重要意義，深入落實提升小型微型企業金融服務相關法規和政策，合理配置信貸資源，創新和靈活運用多種金融工具，加大對民間投資的融資支持。

(十八)鼓勵銀行業金融機構根據民間投資特點，積極開展融資模式、服務手段和產品創新，提供多層次金融服務，支持民營企業發展，重點滿足符合國家產業和環保政策、有利於擴大就業、有償還意願和償還能力、具有商業可持續性的小型微型企業的融資需求。

(十九) 引導銀行業金融機構建立小型微型企業金融服務長效機制，貫徹落實小型微型企業金融服務「六項機制」，進一步改進小型微型企業貸款工作流程，使相關機制真正有效發揮作用，實現小型微型企業金融業務可持續發展。

(二十) 支持商業銀行進一步加強小型微型企業專營管理建設，按照「四單原則」(單列信貸計劃、單獨配置人力和財務資源、單獨客戶評定與信貸評審、單獨會計核算)加大專營機構管理和資源配置力度，繼續支持商業銀行新設或改造部分分支行作為小型微型企業金融服務專業分支行或者特色分支行,充分發揮專業化經營優勢。

(二十一) 鼓勵銀行業金融機構積極開展小型微型企業信貸產品創新，根據小型微型企業的發展特點和實際需求，提供循環貸款、應收賬款保理、同業互保、聯保貸款等多元化的特色金融產品。

鼓勵銀行業金融機構根據小型微型企業信用狀況和資產狀況，靈活採用保證、抵押、質押等擔保方式或組合擔保方式，積極探索動產抵押、股權質押、專利權質押、林權抵押、稅款返還擔保、保單質押、倉單質押、應收賬款質押等多種融資擔保方式。

(二十二) 各銀行業金融機構要進一步完善小型微型企業貸款的激勵約束機制，加快建立單獨的小型微型企業貸款風險分類、損失撥備和快速核銷制度，認真落實小型微型信貸工作盡責制、不良貸款問責制和免責制，突出對信貸業務人員的正向激勵，充分調動其開展小型微型企業金融服務的工作積極性。

(二十三) 引導銀行業金融機構對小型微型企業減費讓利，具體落實優惠服務原則。禁止銀行業金融機構在發放貸款時附加不合理的貸款條件，包括違法違規收取、變相收取承諾費、資金管理費，搭售保險、基金等產品。嚴格限制對小型微型企業收取財務顧問費、諮詢費等費用。

(二十四) 引導銀行業金融機構加強與融資性擔保機構的互利合作，推動小型微型企業信用體系建設，改善民營企業特別是民營小型微型企業融資環境。

(二十五) 鼓勵和引導銀行業金融機構在金融服務不足的農村地區增設營業網點，支持銀行業金融機構優化現有農村地區網點佈局，將在當地所吸收的可貸資金主要用於當地發放貸款，不斷加大「三農」服務力度。

(二十六) 各級銀行業監督管理機構要認真落實相關監管優惠政策，積極引導銀行業金融機構提升小型微型企業金融服務水平。要制定具體措施提高行政審批效率，優先辦理小型微型企業金融服務市場准入事項，優先支持小型微型企業金融服務良好的銀行業金融機構增設分支機構、發行小型微型企業貸款專項金融債。要認真按照有關規定，對符合條件的銀行業金融機構的資本適足率和存貸比兩項監管指標作差異化考核。要適當放寬對小型微型企業貸款不良率的容忍度，對小型微型企業貸款不良率執行差異化的考核標準。

附件三 關於為溫州金融改革提供司法保障意見

<http://www.sina.com.cn> 2012年05月21日 16:03 新華網

5月21日，溫州中院召開新聞發佈會，公佈30條《關於為溫州市金融綜合改革試驗區建設提供司法保障的若干意見》，為民間金融秩序和實體經濟發展保駕護航。

溫州市金融綜合改革試驗區建設為推進民營經濟與民間資本有效對接，推動金融改革創新和經濟轉型升級帶來了歷史性機遇。為貫徹國務院批准實施的《浙江省溫州市金融綜合改革試驗區總體方案》，充分發揮人民法院保障和服務溫州市金融綜合改革試驗區建設的職能作用，結合我市法院實際，制定如下意見：

一、為金融綜合改革試驗區建設提供司法保障的基本原則

1、能動司法、服務大局。全市法院要充分認識溫州市金融綜合改革試驗區建設的重要性、複雜性和挑戰性，以高度的責任感和使命感，堅持能動司法理念，準確把握司法價值取向，充分發揮司法政策導向作用，著力強化審判工作及審判延伸服務，為推動我市金融綜合改革和區域金融創新，破解“兩多兩難”問題（民間資金多、投資難和中小企業多、融資難），提供強有力的司法保障。

2、依法合規、重視政策。準確把握國務院批准設立溫州市金融綜合改革試驗區的政策精神，堅持先試先行，對政府主導推進實施的金融綜合改革措施和配套政策，以及民間和行業醞釀試驗的金融創新模式，只要有利於試驗區建設，法律沒有禁止性規定，在確保金融安全的前提下，給予司法支援。

3、公正司法、平等保護。加大對民間資本投資的新型金融組織財產權、經營自主權和平等競爭權的保護力度，確保各種金融市場主體在訴訟程式適用和實體處理結果上受到公平對待，提振投資者信心。通過發揮司法職能作用，營造公平、公正、公開的金融環境，促進金融領域國資、民資、外資平等競爭、共同發展。

4、鼓勵創新、防範風險。妥善處理鼓勵金融改革創新與防範化解金融風險之間的關係，積極營造有利於金融創新的司法環境，促進金融發展，同時注重金融創新的風險防範和對違法違規行為的預警制裁，特別是對具有全局性影響的重大金融創新行為，其效力需要司法裁判確認的，要審慎妥善處理，維護健康的金融秩序和金融環境。

二、規範民間金融發展，促進投融資環境的優化

5、妥善審理民間借貸糾紛案件，依法保護合法借貸關係。貫徹最高人民法院《關於依法妥善審理民間借貸糾紛案件促進經濟發展維護社會穩定的通知》精神，正確認定民間借貸合同效力，保護合法民間借貸和企業融資行為，維護正當投資權益，拓寬民營企業融資管道。依法遏制民間融資中的高利貸化和投機化傾向，切實減輕民營企業的融資成本。

6、支持民間融資備案登記，發揮備案登記管理作用。依法保護民間借貸登記服務中心及入駐中心的有關機構登記、公證、結算、法律諮詢等行為，依法確認權利人在中心備案登記材料的證據效力，引導民間融資備案登記，促進民間融資的陽光化和規範化。

7、支持專業資產管理機構發展，引導民間資本有序投資。妥善審理涉及創業投資企業、股權投資企業及相關投資管理機構的創業投資糾紛案件，支持專業資產投資管理機構以參股、並購等形式參與民營企業的增資擴股和兼併重組，引

導民間資本與優勢產業實現良性互動，運用資本手段實現傳統製造業的改造提升。

8、保護個人境外直接投資，拓寬民間資本投資管道。支持個人境外直接投資的各項政策和便利措施，推動個人境外直接投資穩步發展；依據境外投資、諮詢主體系統內主體的管轄連結點，妥善審理個人境外直接投資合同糾紛和境外投資諮詢服務合同糾紛案件，依法規範境外投資諮詢服務仲介機構的發展，推動個人境外直接投資服務體系的建立；平等保護對外投資主體的投資權益，引導民間資本在更廣泛領域參與國際競爭與合作。

9、化解擔保機構經營風險，破解中小企業融資難題。妥善審理涉及融資性擔保機構的合同糾紛案件，加大對融資性擔保機構履行代償責任後追償案件的審判執行力度，降低擔保機構經營風險。依法確認順位抵押登記和金融機構向融資性擔保機構轉讓主債權及相應房地產等財產抵（質）押權的效力，促進抵押物協商作價機制的落實，解決中小企業融資難問題。

10、保障地方資本市場的培育發展，強化服務民間投資功能。加強服務產權交易中心司法措施的調研，保護企業產權、知識產權、技術產權、文化產權、排污權、水權、碳排放權、農村土地承包權和林地流轉，促進產權交易市場規範運作；依法支持扶持股權營運中心發展的政策措施，積極支持和推動股權營運中心做大做強，依法引導、支持非上市公司在股權營運中心平臺開展股份轉讓；依法推動股權質押登記和企業並購重組服務平臺建設，為各類股權投資基金提供相應的投資機會和退出通道。

三、積極保障金融改革創新，引導金融服務實體經濟

11、促進新型金融組織建立和發展。保護民間資金以投資入股的方式參與商業銀行、農村信用社的增資擴股或改制，維護民間資本發起或參股村鎮銀行、小額貸款公司、農村資金互助社、融資性擔保公司等新型金融組織的正當投資經營權益。在政策允許的範圍內，支援適當突破新型金融組織自然人參股比例，放寬單一投資者持股比例限制等舉措。支援符合條件的治理結構好、風險防護能力強的小額貸款公司改制為村鎮銀行。

12、支援金融組織機構改革。支援銀行業金融機構設立面向小微企業與“三農”的金融服務機構和各類小企業信貸專營機構，以及融資租賃公司、信託公司等非銀行金融機構規範開展服務小微企業和“三農”的各類業務，並依法保護其合法權益。妥善審理涉及農村合作金融機構股份制改造的案件，依法支持農村合作銀行升格改制、增資擴股，引導和支援農村合作金融機構向差異化、專業化發展。

13、保障金融產品創新發展。關注金融創新業務涉訴問題，從司法層面加強對科技貸款、小額貸款保證保險和信用保險、商業保理等問題的調研，支持銀行理財產品質押、保單質押、知識產權質押、債權質押、涉農承包經營權抵押、海域使用權抵押等業務的開展，並依法確認其效力。在審理金融創新產品涉訴案件時，對於法律、行政法規沒有規定或者規定不明確的，應當遵循商事交易的特點、理念和慣例，在不違背社會公共利益的前提下，不宜以法律法規沒有明確規定為由，簡單否定金融創新行為的效力。

14、依法保護各類債券產品。妥善審理涉及中小企業集合債券、短期融資券和資產證券化等糾紛案件；積極開展對中小企業發行抵押債券等問題的司法調研，支援小微企業信用再擔保體系在債券發行中的作用，降低債券兌付風險和企業融資成本；依法支持符合條件的民營企業發行私募債、短期融資券、中小企業

集合票據、集合債券等，擴大直接融資的比例，促進民間資本與實體經濟融資需求的有效對接。

15、保障保險市場規範發展。妥善審理涉農保險、責任保險、企業財產保險等保險合同糾紛案件，依法支援存款保險、企業貸款履約保證保險等保險業務的開展。注重通過司法裁判的方式服務保險創新產品的發展，對於不違反法律強制性規定的創新型保險產品，不輕易否定其效力。在審理保險合同糾紛案件時，尊重監管部門的規範性檔和保險行業規則及交易習慣，保護被保險人、保險受益人的保險利益。

16、加強金融知識產權司法保護。加強對金融業務電子化和網路化進程中基礎性金融技術知識產權，以及金融服務方法專利的司法保護，加大對商業銀行、保險公司、證券公司、新型金融組織自主開發的軟體和資料庫的保護力度。在案件審理中，注意金融法律和知識產權法律適用的銜接，通過對金融知識產權案件的審理，激勵和保護金融自主創新，提升金融業競爭發展能力。

四、健全金融風險防控機制，優化金融改革法治環境

17、寬嚴相濟懲治金融違法犯罪。充分發揮刑事審判職能，依法嚴懲集資詐騙、貸款詐騙、保險詐騙、貪污、挪用公款、賄賂等犯罪，堅決打擊插手民間借貸金融活動的黑社會性質組織犯罪和其他暴力性犯罪，切實維護人身財產安全和金融秩序穩定。嚴格區分合法融資與非法集資、經濟糾紛與經濟犯罪、工作失誤與瀆職犯罪等相關法律與政策界限，對罪與非罪界限一時難以劃清的案件，要從有利於促進企業生存發展、有利於保障員工生計、有利於維護社會和諧穩定的高度，依法妥善處理。

18、妥善處理金融領域刑民交叉類案件。在審理涉及高利轉貸、非法吸收公眾存款、集資詐騙等刑民交叉問題多發的案件時，應依照相關司法解釋的規定，視情採取全案移送並裁定駁回起訴、中止審理等處理方式。加強法院與政府間、上下級法院間、法院內部各部門間的協調溝通，以非訴途徑、民事救濟、刑事附帶民事、刑事追贓發還等程式妥善處理，最大限度地保護無過錯方當事人的合法權益，切實維護社會和諧穩定。

19、妥善審理金融行政管理案件。切實發揮行政審判對金融行政管理行為的司法審查職能，監督和支持金融管理部門依法行政，保護各種主體的合法權益，促進金融創新發展。對政府在金融管理中的創新舉措，只要符合行政法基本原則，遵守正當程式的，依法予以支援。對不符合金融改革政策精神，損害各類金融投資主體合法權益的違法行政行為，依法予以糾正，以促進金融綜合改革工作順利進行。

20、完善金融審判征信體系。積極拓展完善金融審判與公安、國土、房管、工商、稅務、金融、保險、證券、社保、郵政、電信等部門相關征信系統的對接機制。限制或禁止失信行為人融資、投資、出境、經營、置產、註冊新公司等方面的行為，進一步推進信用聯防機制的形成，優化金融綜合改革的生態環境。

21、加大金融債權司法保護力度。建立健全金融案件快立、快審、快執長效工作機制，加大金融債權司法保護力度，嚴懲逃廢金融債務行為。對部分企業在改制、破產中所存在的“假改制，真逃債”、“假破產，真逃債”現象，要在黨委的領導下，密切協調配合政府相關部門，準確把握政策界限，依法予以制裁，維護信貸秩序和金融安全。

22、推進金融債務人企業破產審判工作。加強因金融債務引發的破產案件受理審理工作，依法規制申請破產前的偏頗性清償行為。堅持“甄別分類、差異處

置、有保有破”的原則，對有市場有前景的問題企業，優先採取司法重整、破產和解等方式，引入戰略投資，依法豁免部分債務，以化解企業財務風險，實現資產重組、化危為機；對可淘汰、產能落後的企業及“植物人”企業通過破產清算有序退出市場。加強與政府主導、企業自主的資產重組工作的銜接，支持優勢企業以兼併、重組、控股等方式延伸產業鏈並保持、擴大產能，促進經濟結構調整和產業轉型升級。

23、依法制裁違法違規金融仲介行為。妥善審理違法違規提供投資、擔保、典當、寄售、產權（股權）交易仲介服務的糾紛案件，正確認定投資諮詢機構、信用評級機構、保險公估機構、保薦機構、會計師事務所、律師事務所等仲介機構的民事責任；打擊各類金融仲介服務機構組織或參與變相吸收存款、高利放貸等違法違規行為，切實防範化解系統性金融風險，促進金融仲介服務機構規範經營和健康有序發展。

24、發揮司法建議風險預警功能。建立健全新型金融組織法官聯繫點制度，健全與金融監管機構、各金融業協會之間的合作溝通機制，完善金融審判“白皮書”、司法建議和案例指導制度，定期向監管部門、金融機構通報市場行為中可能引發金融風險的突出問題，幫助查堵漏洞、防範風險，切實維護金融秩序的穩定。建立金融綜合改革中的新類型案件及金融類大要案報告制度，特別是對融資性擔保公司、典當行、小額貸款公司等各類民間資本運作機構高管或股東的債務糾紛案件，應及時向相關部門通報，研判各類資本運作機構潛在風險，防止損失進一步擴大。

五、完善金融審判制度，不斷提升司法保障水準

25、推行金融專業審判制度。設立金融審判庭，優化配置金融專業審判資源，對涉及金融機構的案件以及其他各類證券、期貨、保險、票據、典當、融資租賃等案件，實行集中管轄、簡案快審、專案專審、難案精審，不斷完善專業化的金融審判制度。

26、建立健全專業陪審員和專家輔助制度。制定規範的金融審判專業陪審員遴選程式，組建由金融管理部門、高等院校金融法律專家、學者組成的金融審判專業陪審員隊伍；成立金融審判專家諮詢庫，充分發揮金融實務專家在專業性強、案件類型新、社會影響大的金融案件審判中的專業諮詢作用以及在金融審判前瞻性調研中的論證作用；積極探索建立具備一定資質的金融從業人員在金融案件審判中的專家證人制度。

27、探索金融糾紛多元解決機制。整合解決糾紛的社會資源，支持仲裁機構依法開展金融糾紛仲裁，充分吸納和發揮仲介組織、行業協會及監管部門的力量，加強聯合調解、委託調解和訴調對接工作，完善多元化的金融糾紛解決機制，不斷提升金融糾紛多元解決機制的權威性與公信力。

六、加強金融審判組織領導，確保司法保障實效

28、強化金融審判組織領導。全市法院要結合金融改革實際，建立服務保障溫州市金融綜合改革試驗區建設的專門領導機構，明確司法保障要求，精心組織、周密安排，制定方案、認真實施。要加強金融審判執行工作指導，分解任務，細化責任，做到層層落實，上下聯動。要加強督促檢查，及時總結和推廣為溫州市金融綜合改革試驗區建設提供司法保障的先進經驗和創新舉措，統籌協調全市法院司法保障工作，形成工作合力。

29、加強金融審判隊伍建設。以專業化、精英化為目標，加快金融審判專業人才的培養，建立健全專家型金融審判隊伍的培養機制。通過加強與法學金融院

校、金融監管部門、金融業務機構等合作與資源分享，聘請法學金融專家、金融實務人士授課、定期開展與相關金融機構和單位的學習交流等形式，加快培養既熟悉金融市場運作規則又精通金融政策法律的複合型司法人才，打造一支適應金融綜合改革試驗區建設，勝任金融審判工作的專業化法官隊伍。

30、推進司法公信建設。認真貫徹落實《浙江法院陽光司法實施標準》，不斷提高金融審判公開程度和規範化水準。大力加強司法作風建設，維護人民法院和人民法官良好社會形象。更加重視加強民意溝通，及時回應群眾對司法保障服務金融改革發展的關切和需求，切實維護社會公平正義，促進經濟發展和社會和諧穩定，不斷提高司法權威和司法公信力。