

出國報告(出國類別：考察)

## 日本政策性金融機構 協助產業發展之探討

服務機關：行政院經濟建設委員會

姓名職稱：何昇融 稽核

派赴國家：日本

出國期間：101年12月24日至101年12月28日

報告日期：102年3月22日



## 出國報告審核表

出國報告名稱：日本政策性金融機構協助產業之探討			
出國人姓名	職稱	服務單位	
何昇融	稽核	行政院經濟建設委員會	
出國類別	<input checked="" type="checkbox"/> 考察 <input type="checkbox"/> 進修 <input type="checkbox"/> 研究 <input type="checkbox"/> 實習 <input type="checkbox"/> 其他_____ (例如國際會議、國際比賽、業務接洽等)		
出國期間：101年12月24日至101年12月28日		報告繳交日期：102年3月22日	
出國人員 自我檢核	計畫主辦 機關審核	審 核 項 目	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	1.依限繳交出國報告	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2.格式完整(本文必須具備「目的」、「過程」、「心得及建議事項」)	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	3.無抄襲相關資料	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	4.內容充實完備	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	5.建議具參考價值	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	6.送本機關參考或研辦	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	7.送上級機關參考	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	8.退回補正，原因：	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(1) 不符原核定出國計畫	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(2) 以外文撰寫或僅以所蒐集外文資料為內容	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(3) 內容空洞簡略或未涵蓋規定要項	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(4) 抄襲相關資料之全部或部分內容	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(5) 引用其他資料未註明資料來源	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(6) 電子檔案未依格式辦理	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(7) 未於資訊網登錄提要資料及傳送出國報告電子檔	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	9.本報告除上傳至出國報告資訊網外，將採行之公開發表：	
<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(1) 辦理本機關出國報告座談會(說明會)，與同仁進行知識分享。	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(2) 於本機關業務會報提出報告	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(3) 其他_____	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	10.其他處理意見及方式：	
出國人簽章(2人以上， 得以1人為代表)		計畫主辦 機關 審核人	一級單位主管簽章
			機關首長或其授權人員簽章

說明：

一、出國人員應將經首長(或授權人員)簽章之審核表掃描上傳至資訊網。

二、審核作業應儘速完成，以不影響出國人員上傳出國報告至「公務出國報告資訊網」為原則。



# 摘 要

為導正市場失靈及發展經濟，第 2 次大戰後日本透過政策金融機構進行資源配置及協助產業，對該國經濟成長及促進產業發展甚為重要，後期因政策金融規模擴大衍生與民爭利、有礙民間金融發展、不利產業結構轉變、財政負擔等問題，爰 2002 年起積極進行政策金融改革。

本次出訪單位中，日本政策投資銀行及產業革新機構分別為日本當前重要的政策金融機構，主要支援大規模投融資計畫，且結合民間資源共同參與，支援對象之產業別及領域不限，就保護其國內企業技術、提升產業競爭力、開創國際市場等均能發揮功效。

考量國情不同，我國雖然無法如日本般廣泛透過政策金融機構支援產業發展，仍可參考其經驗及精神，相關建議包含：(1)政府提供資金予公股金融機構，強化協助產業功能(2)因應市場成長及需求，研議創新融資方式(3)建置危機對應機制，協助產業持續發展(4)結合民間資源，設立特定目的基金。

# 目 錄

壹、考察目的及過程.....	1
一、目的.....	1
二、過程.....	2
貳、日本的經濟發展與產業政策.....	4
一、經濟發展.....	4
二、產業政策.....	5
參、日本協助產業發展之政策金融制度.....	7
一、政策金融制度.....	8
二、重要政策金融機構.....	13
肆、心得與建議.....	24
一、心得.....	24
二、建議.....	24

# 壹、考察目的及過程

## 一、目的

第 2 次大戰後，日本政府為解決國內儲蓄不足、金融市場機能欠缺等問題，於 1950 年代起陸續成立各領域政策性金融機構，有效率進行資金配置，迅速重建、扶植產業，促進國民經濟發展，因具成效，在國際間獲得高度評價；嗣後因政策性金融體制規模擴大，致有扭曲市場資源配置而影響效率之虞，遂由政府於 2002 年起主導政策金融改革<sup>1</sup>，以整併既存政策金融機構及民營化為共識，逐步降低政策金融機構家數。

日本政策金融制度在調整過程中，政府的基本方針為民間金融機構可執行者，委由民間辦理，政策金融則扮演輔助的角色，僅於面臨經濟、金融危機時介入，以矯正市場失靈(market failure)，爰後期所成立的新政策金融機構(包含政策銀行、官民基金等)仍屬目前日本政府重要的產業政策輔助工具，主要透過投融資、保證及保險等方式，針對中小企業升級、資源及省能源產業、技術密集型產業、社會基礎建設、PFI 事業<sup>2</sup>等領域提供直接或間接協助。

政府資金協助在產業發展或產業結構調整過程中被視為重要因素，透過政策金融機構執行資金協助措施可使政策工具之運用更具效率，日本政策金融制度存在已久，對該國經濟成長及促進產業發展甚為重要，即便目前隨著整體情勢及市場需要動態調整其角色定位，惟在面臨緊急情勢時(如 2008 年世界金融危機、2011 年東日本震災)，透過以其為主的危機對應機制協助，仍可發揮重大功效。鑒於我國刻正推動「六大新興產業」、「十項重點服務業」及「傳統產業維新」等產業政策，其相關資金協助措施亦形重要，目前雖存有公股銀行及政府基金，惟在提供相關資金協助上，廣度及深度仍可再強化。本次考察重點為瞭解日本政策金融機構協助產業發展之內容與概況等，期汲取相關經驗及精神，俾有助於我國在產業結構調整過程中研擬更多元化、更具效率之資金協助措施。

---

<sup>1</sup> 日本政策金融機構的貸款餘額占 GDP 比(未含住宅金融)自 1970 年的 10.7%逐年提高，80 年代初期到達 14%，後於 89 年下降至 10.5%，惟 90 年代因提出歷次景氣對策，致 2000 年再度攀升至 16%，因規模擴大而引起探討。日本政府遂於 2002~2005 年針對政策金融改革進行議論，並於 2007 年通過「政策金融改革關連法案」推動。

<sup>2</sup> Private Finance Initiative(PFI)係 1992 年發源於英國之財政改革制度，主要為引用民間資源提供公共服務，日本政府 1999 年訂定「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(簡稱 PFI 法)採行，充分運用於各項公共事業計畫。

## 二、過程

本次出國考察計畫期間為 101 年 12 月 24 日至 12 月 28 日，共計 5 日。12 月 25 日與台北駐日本經濟文化代表處(經濟組)何天賜秘書就本次考察日本政策性金融機構相關議題進行意見交流後，由何秘書陪同先行拜會日本政策投資銀行(DBJ)，其資本目前全數由日本政府出資，惟未來將以完全民營化為最終目標，該行現階段配合政策提供各領域產業資金協助，主要辦理大規模投融资案件，訪談內容包含該行之沿革、營運、政策任務、對企業之資金協助，及未來的發展等；同日另拜會產業革新機構(INCJ)，該機構係由日本政府與各領域大型企業共同出資設立，即所謂「官民基金」，訪談內容包含該機構成立之緣由、組織架構、政策任務、重大投資實例及未來的發展等。

12 月 26 日先拜會第一銀行東京支店，主要就政策金融制度之定位等交換意見。後赴獨立行政法人技術科學振興機構(JST)進行訪問，該機構設立的歷史久遠，前身為日本科學技術情報中心(JICST，1957 年成立)，對於戰後積極轉型為以技術立國的日本而言，係屬重要的研究單位，該機構主要預算來源為日本文部科學省，目前以科學技術的創新為主要運作方向，包含致力於政策達成型的基礎研究、結合產學官的企業化開發，及國際共同研究、智財活動等重點領域。訪談內容主要為該機構的運作概況、政策任務、其與產業間的合作與所提供的協助等。

12 月 27 日赴瑞穗總和研究所(Mizuho Research Institute)及瑞穗銀行(Mizuho Bank)進行訪問，二者同屬瑞穗金融集團<sup>3</sup>的事業單位，訪談內容包含日本經濟發展及產業現況、政策金融機構制度的沿革、發展、與總體經濟及產業之關聯性等。

---

<sup>3</sup> 與三菱 UFJ(Mitsubishi UFJ Financial Group, Inc.)及三井住友(Sumitomo Mitsui Financial Group, Inc.)同列為日本三大金融集團，旗下包含瑞穗銀行、實業銀行、信託銀行、證券、總合研究所、情報總研等單位。

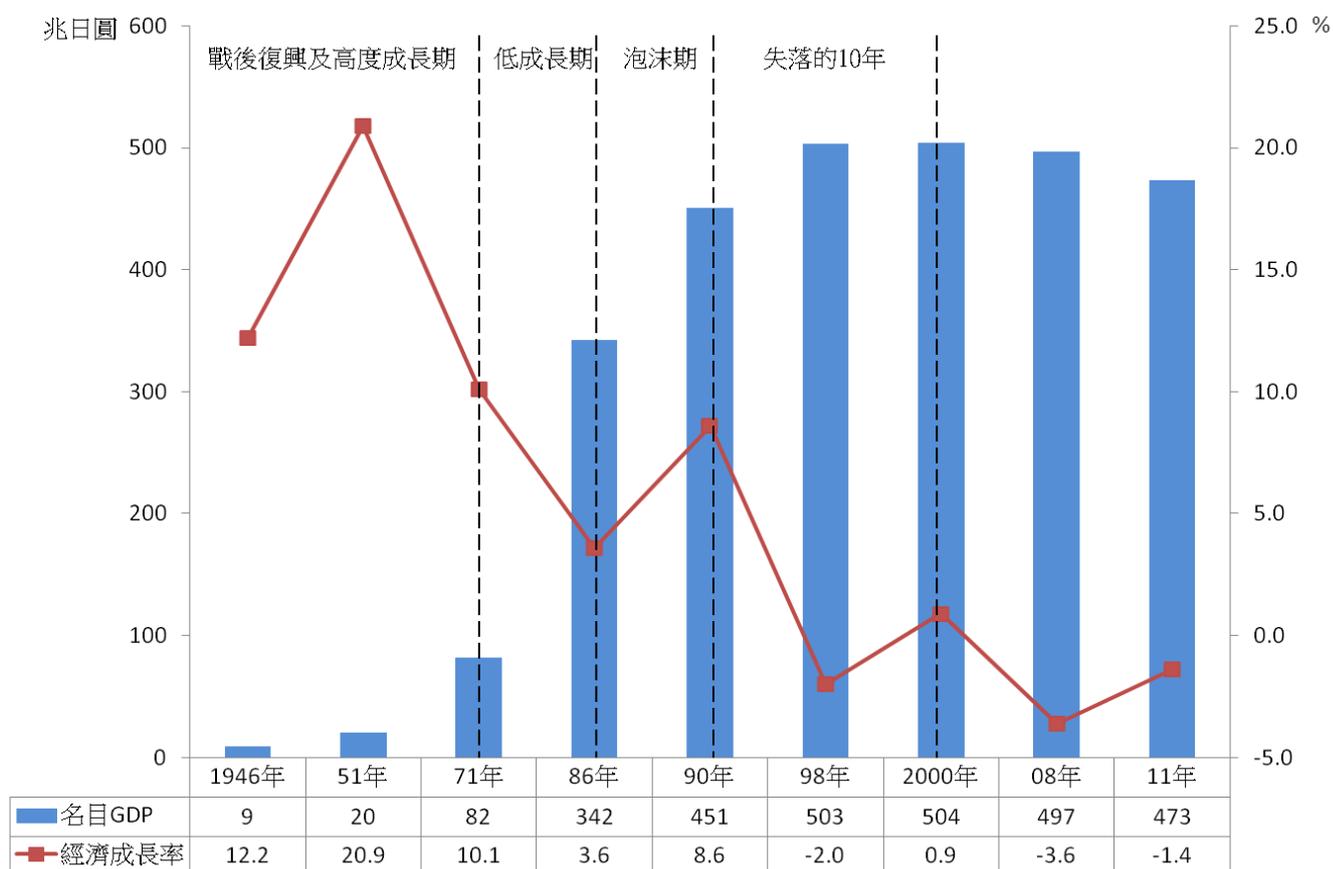
## 本出國考察計畫行程表

日期	訪問單位	拜會對象
101年12月24日 (星期一)	台北→日本東京	
12月25日 (星期二)	台北駐日經濟文化代表處  日本政策投資銀行(DBJ)  產業革新機構(INCJ)	經濟組何天賜秘書  企業投資グループ(group) 上定昭人課長、當間玉規 副調査員  田中琢二専務執行役員、 鏵水英樹先生
12月26日 (星期三)	第一銀行東京支店  独立行政法人技術科学振興機構(JST)	洪秋林支店長、高木裕華 支店長代理  エキスパート（研究開発 戦略立案担当）イノベー ション推進本部研究開発 戦略センター 岡山純子 小姐
12月27日 (星期四)	みずほ総合研究所 (瑞穂総合研究所)  みずほ銀行 (瑞穂銀行)	調査本部アジア調査部中 国室伊藤信悟室長、金融 調査部福田英治良上席研 究員、小山剛幸研究員  産業調査部直投支援室陳 映庄先生
12月28日 (星期五)	日本東京→台北	

## 貳、日本的經濟發展與產業政策

### 一、經濟發展

日本的經濟在歷經戰後復興期(1946年至51年)後，於1956年至70年期間高度成長，每年平均成長率達到10%，70年以後受到石油危機(oil crisis)<sup>4</sup>的影響，年度經濟成長率轉緩，在泡沫經濟崩壞開始的90年以前，每年平均成長率約4%，惟90年代急遽下降，在98年時竟成為負成長(詳圖1)。日本90年代的平均經濟成長率在世界先進國家中名列末位，當中，政府雖然援例持續投資公共建設，以求維持經濟成長，惟僅產生短暫及有限的效果，之後仍處在低經濟成長，而泡沫經濟崩壞、急成長後的必然現象、錯誤施策所造成的過度投資等被認為是造成日本「失落的10年」<sup>5</sup>現象的原因。



資料來源：自行整理

圖1 日本歷年名目GDP及經濟成長率

<sup>4</sup> 1973年至75年發生第1次石油危機，由於原油供給減量，使得石油價格高漲，造成世界性經濟混亂及景氣低迷情勢。

<sup>5</sup> 日本的經濟在歷經10年間的安定成長期後，於1990年代初期發生泡沫經濟崩壞，加上錯誤的財政施策、日圓升值、世界性經濟不景氣等，造成其景氣低迷持續至2000年初。

## 二、產業政策

### (一)傾斜生產方式

日本於第 2 次大戰後針對產業立即實施所謂「傾斜生產方式」<sup>6</sup>(priority production system)的政策，該政策反映了當時的經濟狀況，係以擴大石炭、攸關糧食增產的肥料，及鋼鐵等產業的產量為主要目標。其後，日本的產業政策轉以產業育成、輸出振興為 2 大目標，透過執行財政、金融政策等相關行政措施，由公部門從事經濟資源的配置。原本係由市場機制決定經濟資源的最適配置，惟考量戰後經濟復興期間市場混亂及機能不足，為迅速恢復市場運作機制，公部門的介入被視為合理的政策性措施。

日本政府實施產業政策過程中，依據政策目標設定育成產業並配置相關資源，特別於 1950~1970 年代期間，以 5~10 年的循環週期設定各階段目標產業，同期間因不易取得投資產業的長期性資金，爰由政策金融機構協調搭配長期信用銀行與信託銀行等民間金融機構，提供資金予各目標產業。

### (二)產業結構

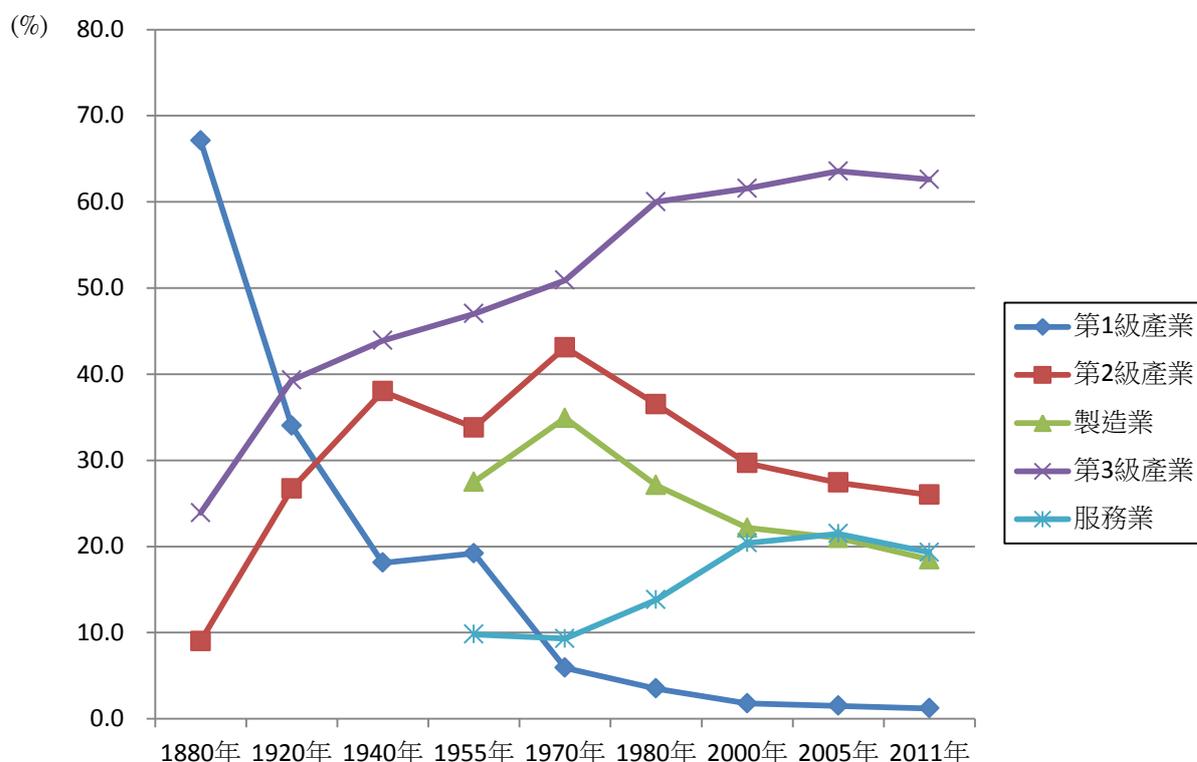
80 年代初期由於日本國際經常收入擴大、貿易摩擦，且日圓自 85 年起不斷升值，日本改以內需主導其經濟成長，惟為振興內需採行的低利率政策，加上大量開發休閒設施及過度推估辦公室、大樓需求等原因，泡沫經濟隨之產生，當時建設業及不動產業 5 年的累積成長率約為 73.6%，高於製造業的 28.5%。80 年代後期泡沫經濟所造成的榮景消失，隨之產生崩壞，日本落入以往未曾發生的經濟谷底，其中，製造、建設、農林水產等產業均轉為負成長，惟靠著買賣零售、不動產、金融、服務業等產業的發展，得以維持低度經濟成長。到了 2005 年服務業的構成比重超越了製造業，並持續增加，成為後續引領日本經濟的產業，而金融、保險及不動產業等的成長則轉趨相對低度平穩。

一般按照產業形態區分為第 1、第 2、第 3 級產業以探討產業結構的變遷，依據「日本標準產業分類」的簡易歸類，日本的第 1 級產業包含農、林、漁業等，第 2 級產業包含採礦、砂石、建設、製造業等，第 3 級產業包含運輸、金融、買賣零售、服務業等。該國自 1880 年迄 2011 年，第 1 級產業所占比率由約 67%銳減至 1.2%，第 2 級產業自 9%提高至 1970 年的高點約 43%

---

<sup>6</sup> 第二次戰後，為復興日本經濟且考量資源有限，當時即以石炭及鋼鐵產業為重點，大量投入資源及資金，期透過促進擴大該等重要產業，進而帶動全體產業的發展。

後轉降為 26%，而第 3 級產業則呈逐漸提高並超過 60%(詳圖 2)，此種產業結構的變化趨勢係依循所謂「Petty-Clark's 法則」<sup>7</sup>。



註)名目GDP的構成比  
資料來源：自行整理

圖 2 日本產業結構之變化趨勢(1880 年~2011 年)

### (三) 促進經濟再生產業

日本經濟產業省(經產省)於 2012 年 9 月提出 2013 年度的經濟產業政策，當中指出該國企業目前所面臨的危機如下：

1. 少子高齡化、人口減少、長期通貨緊縮等，導致日本國內市場成長受限。
2. 日本企業持續面臨所謂「六重苦」<sup>8</sup>的經營困境，未來可能發生產業空洞化並降低日本國內僱用人口的問題。
3. 2011 年東日本大地震引發福島核災，因檢討核能發電安全性而全面暫停核能電廠商轉，產生電力不足的問題。

<sup>7</sup> 隨著一國經濟的發展，其產業結構的比重變化符合由第 1 級產業漸移至第 3 級產業的經驗法則。

<sup>8</sup> 係指強勢日圓、高法人稅、貿易自由化遲緩、勞動規範未鬆綁、限制溫室氣體排放、電力不足等 6 項企業經營上的困難點。

4. 中國、印度、巴西、俄羅斯等新興國家崛起，導致國際市場競爭加劇，惟多數日本企業、產業卻難以成功的轉型及改革。
5. 國家財政狀況惡化、貿易及經常收支赤字化，以及歐洲債務危機的影響等，使日本總體經濟發展停滯。

為因應上述各項危機，將針對「綠色」、「生活」、「農林漁業」、「中小企業」4類重點領域施以預算及資源配置，其中，綠色領域包含省能源的強化、再生能源的開發、提升石化燃料的效率等；生活領域則包含創造具價值性的醫療設備、再生醫療產業化、看護機器人實用化、擴大醫療及看護週邊服務等。

後續因日本自民黨於 2012 年底眾議院選舉大勝，政權再度輪替，新成立的安倍內閣鑒於該國面臨年度名目 GDP 倒退、製造業競爭力減低、東日本震災重建緩慢等難題，為能翻轉景氣並帶動民間投資，爰以日本經濟的再生與成長為目標，遂於 2013 年 1 月提出「緊急經濟對策」，其預算規模約 10.3 兆日圓(包含：「復興・防災對策」3.8 兆日圓、「以成長創造財富」3.1 兆日圓、「安心生活・地域活性化」3.1 兆日圓等)，依據推估，執行後將提高實質 GDP 2%左右，且有創造約 60 萬人的僱用效果。其中，有關以成長創造財富部分，期充分利用日本現有豐富的民間資金、多樣化人才、卓越的技術能力等以達成目標，其強化的對象計有再生及省能源產業、醫療關連產業、中堅及中小(小規模)企業、農林水產業、觀光旅遊業等；另有 PFI、海外市場開拓與基礎建設投資、市街地再開發與都市更新等重點事業。

### 參、日本協助產業發展之政策金融制度

日本於第 2 次大戰後提出以政策金融為中心的產業政策，對於其戰後復興及高度經濟成長具有重要的影響。1945 年日本戰敗，首先面臨經濟體制的急遽轉換，另外，主要產業的生產設備因戰爭嚴重受損，及臨時軍費擴大、賠償費用等所引起的通貨膨脹均為當時緊急且極重要的課題。基此，日本政府為解決通貨膨脹、進行產業再造及回復生產力，於 1947 年開始復興金融公庫<sup>9</sup>的政策性任務，並於 1949 年 3 月完成階段性目標後退場，復興金融公庫在存續期間對於日本產業的生產回復產生極大效用，其融資額度在產業資金供給面上占有相當高的比例(詳表 1)。

---

<sup>9</sup> 1946 年 8 月於舊日本興業銀行內部設置復興金融部，並依據同年 10 月施行的「復興金融公庫法」，次年 1 月由復興金融公庫承接相關業務並執行，對於回復日本戰後產業生產力極有貢獻。1946 年至 48 年期間，日本石炭產量由 2,252 萬噸增加至 3,479 萬噸、粗鋼產量增加 3.1 倍、硫安產量擴大 2 倍，鑛工業生產水準也回復接近戰前的 7 成。

表 1 舊復興金融公庫融資餘額占全體金融機構比例  
(截至 1949 年 3 月)

單位：100 萬日圓

	全體金融機構(A)	復興金融公庫(B)	(B)/(A)%
石炭鑛業	67,250	47,519	70.7
設備資金	33,877	32,819	96.9
運轉資金	33,373	14,700	44.0
鋼 鐵 業	21,931	3,526	16.1
設備資金	2,821	1,943	68.9
運轉資金	19,110	1,583	8.3
肥 料	16,143	6,119	37.9
設備資金	7,113	4,555	64.0
運轉資金	9,030	1,564	17.3
電 氣 業	25,422	22,399	88.1
設備資金	20,580	19,129	92.9
運轉資金	4,842	3,270	67.5
海 運 業	20,578	13,448	65.5
設備資金	15,569	13,317	85.6
運轉資金	5,009	131	2.6
纖維工業	69,866	4,995	7.1
設備資金	11,088	4,975	44.9
運轉資金	58,778	20	0.03
小 計	221,190	98,006	44.3
設備資金	91,048	76,738	84.5
運轉資金	130,142	21,268	16.3
融資合計	566,118	131,965	23.3
設備資金	127,380	94,342	74.1
運轉資金	438,738	37,623	8.6

資料來源：日本開發銀行十年史(1963 年)

其後為因應產業界與金融界要求政府提出積極性的財政金融政策，在兼顧資本市場的產業長期性資金需求，及活用政府資金於民間部門，日本政府即確立以政策金融制度(設立如舊日本開發銀行、舊日本輸出入銀行等相關領域政策金融機構)執行其產業政策。日本的產業政策在其戰後經濟復興期及高度經濟成長期發揮極高效果，深獲國際矚目，惟後期因持續大量運用政策金融制度，影響金融部門的自由化及相關法規鬆綁等，政府與民間的關係即便在日本已達到先進國家水準時仍保有密切關係，於國際經濟自由化過程中屢遭外界指責。

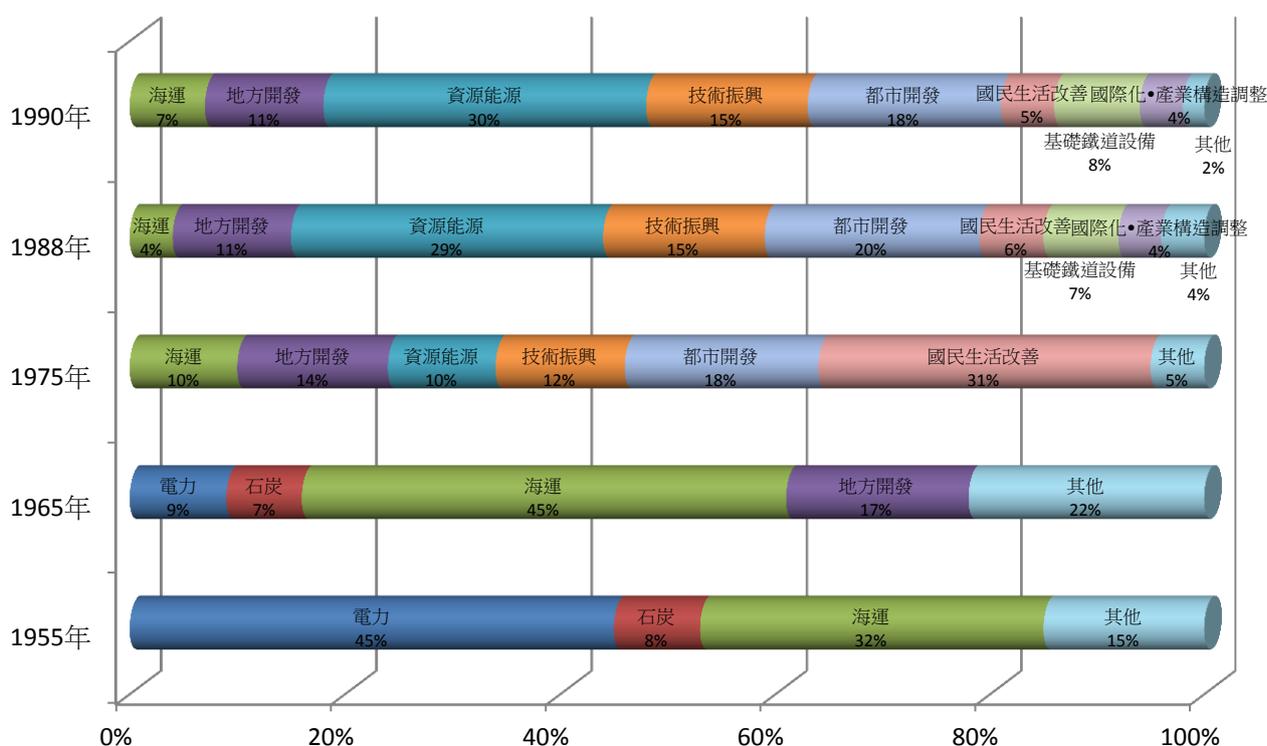
## 一、政策金融制度

### (一)完備金融市場機能

1950 至 60 年代期間，日本政府鑒於以民間金融機構提供風險性不明的長期性融資具有難度，爰認為政策金融在產業育成、輸出振興上有其必要性。而當時日本的民間金融機構及政策金融機構在市場機能上具有互補性，爰長

期性的產業投資及輸出金融的融資除由政策金融機構提供外，戰後於民間設立的 3 個長期信用銀行<sup>10</sup>，及具有長期性資金來源的信託銀行亦與政策金融機構協調配合，就相關領域提供融資。

日本政策金融機構在金融市場中的角色與機能也依循環境變遷而有所改變及調整，在完成產業育成的階段性政策目標後，其支援對象不再受限於幾項目標產業，而逐漸轉以地域開發、都市再開發、新技術開發、企業國際化，及產業結構調整等領域為主，以 1951 年設立的舊日本開發銀行為例，99 年改制為日本政策投資銀行，其 90 年代以前的融資對象已由最初幾項目標產業於後期逐漸轉為多元化(各階段的變化如圖 3)。



(註)1.排除社會資本整備促進無利息貸款。

2.1988年度以後之海運係包含航空機。

資料來源：自行整理

圖 3 舊日本開發銀行融資對象之變遷

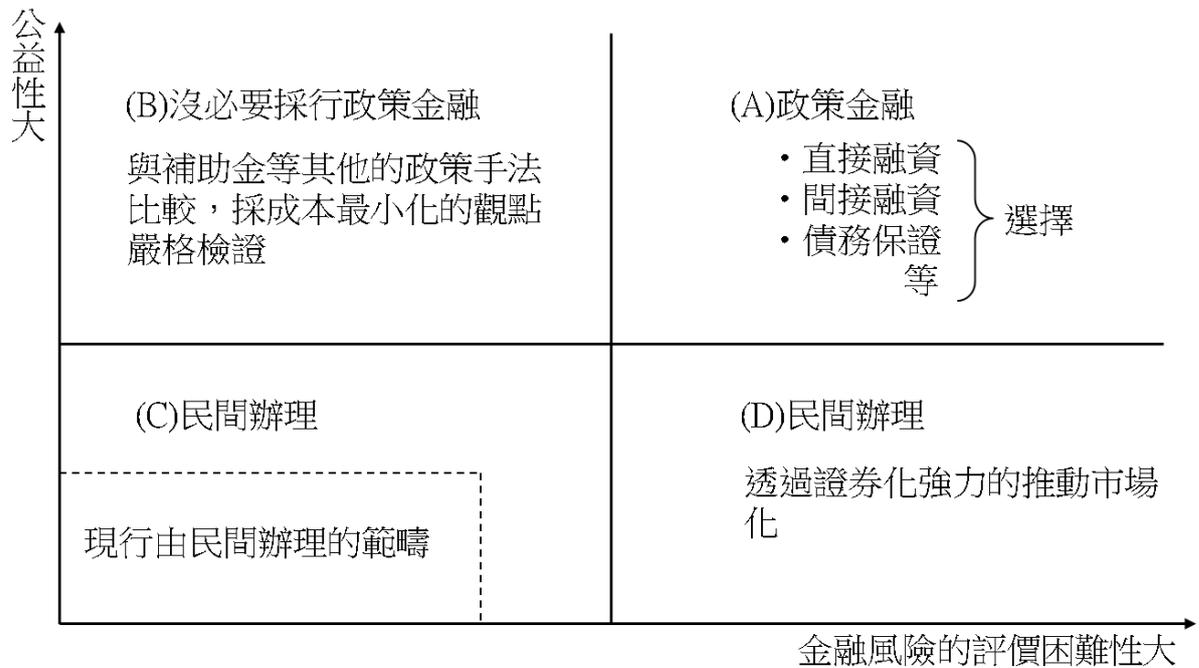
## (二)政策金融的改革

隨著民間金融機能的逐步完備及有效減少市場訊息的不對稱，當初以完備民間金融機能不足而存在的日本政策金融機構規模有配合縮減之必要，惟

<sup>10</sup> 日本於 1952 年訂定「長期信用銀行法」，所稱長期信用銀行係指不以收受存款，改以發行債券方式取得資金的金融機構，非屬日本銀行法所規範的銀行，主要業務為設備資金及長期營運資金的貸放。截至 1960 年止，共計有日本興業銀行、日本長期信用銀行，及日本不動產銀行(後改稱為日本債券信用銀行)等 3 家長期信用銀行，惟伴隨各銀行間的統合或改組為普通銀行，日本目前已無實質的長期信用銀行。

自 1990 年代後因推動多次的經濟景氣因應對策，反而使政策金融的貸款餘額占日本 GDP 比例由約 10% 上升至 15% 以上，進而產生多方面的指責，諸如與民爭利、有礙民間金融發展、不利產業結構轉變、財政負擔等。其中，前列 3 點被認為造成資金無法有效配置(政府為矯正市場失靈，惟過度介入反而形成政府失靈) 的原因。

日本當初為解決市場失靈所導入的政策金融制度，卻因規模擴張反而產生如前述其他的負面影響，基此，自 2002 年起陸續議論政策金融改革的有關議題，並依據「公益性」及「金融風險的評價困難性」判斷是否由民間辦理或政策金融介入，經檢討後只有符合公益性大且金融風險評價困難性大的狀況下才需要政策金融協助，其餘則由民間或以其他政策手段辦理，明確定位了政策金融的角色(詳圖 4)，並自 2008 年 10 月開始新的政策金融體制。

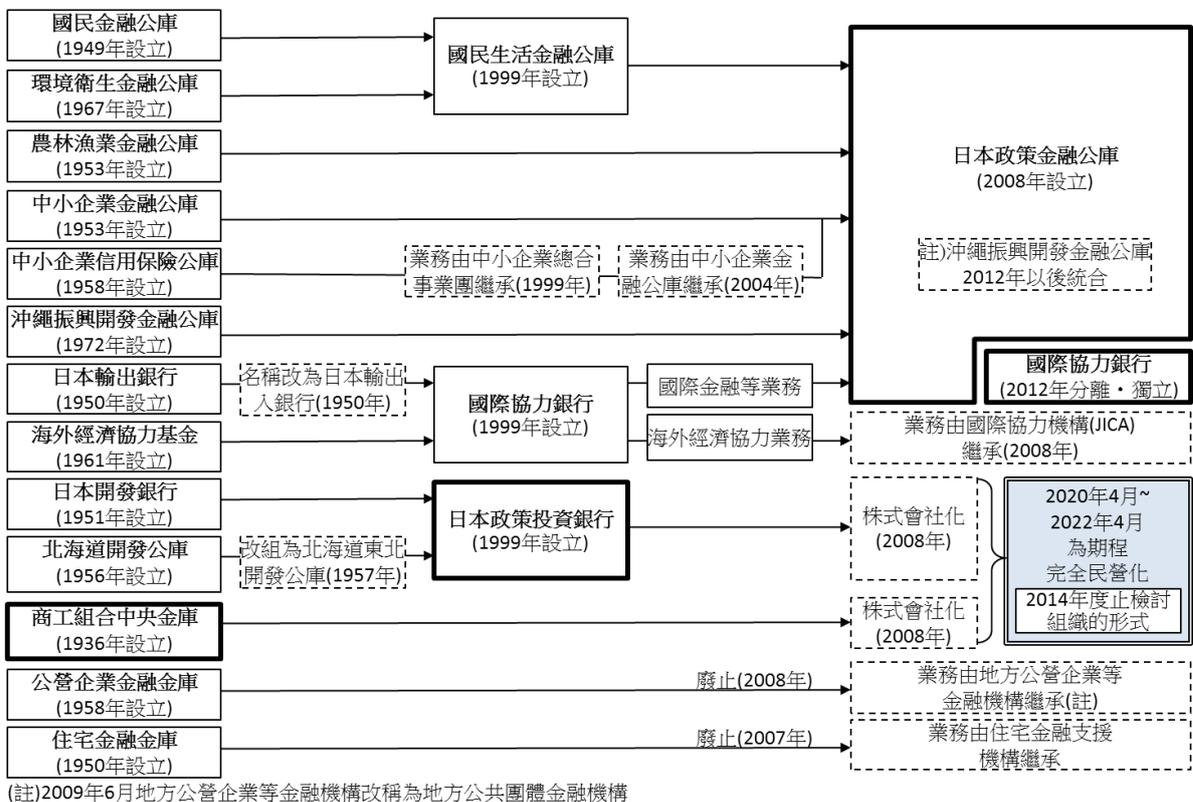


資料來源：「政策金融の抜本的改革に関する基本方針」(2002 年 10 月 7 日經濟財政諮問會議)

圖 4 公益性·金融風險評價困難性下的政策金融角色

政策金融的改革除了重新檢視政策金融的角色、機能並適度的合理化其規模外，另外則是針對相關的組織與業務營運進行調整。改革前日本分別於農林水產事業、中小企業、一般國民、國際等領域設置相關的政策金融機構，惟在「政策金融改革の基本方針」所建立政策金融機構的有效經營觀點上，係將政策金融所應該肩負的機能統合於 1 個機關，爰 2008 年 10 月統合了原

本的「農林漁業金融公庫」、「中小企業金融公庫」、「國民生活金融公庫」、「國際協力銀行(國際金融業務)」等 4 家政策金融機構，成立了「日本政策金融公庫」(日本公庫)，「沖繩振興開發金融公庫」亦預計於 2012 年以後與日本公庫統合。另一方面，「日本政策投資銀行」(政投銀)及「商工組合中央金庫」(商工中金)係支援原來歸屬政策金融但後續應該退出的領域，考量活用二者長期與企業培養的信賴關係及金融技術等，規劃其逐步乃至完全民營化，特別是有關活用新金融技術及基礎建設(如 PFI 事業等)之中長期投融資等非屬政策金融機能的領域，政投銀也將在民營化後更進一步投入。「公營企業金融公庫」於 2008 年廢止，相關的業務移由地方公營企業等金融機構繼承，中央不再提供新的出資及保證等業務。(各政策金融機構的組織改革詳圖 5)

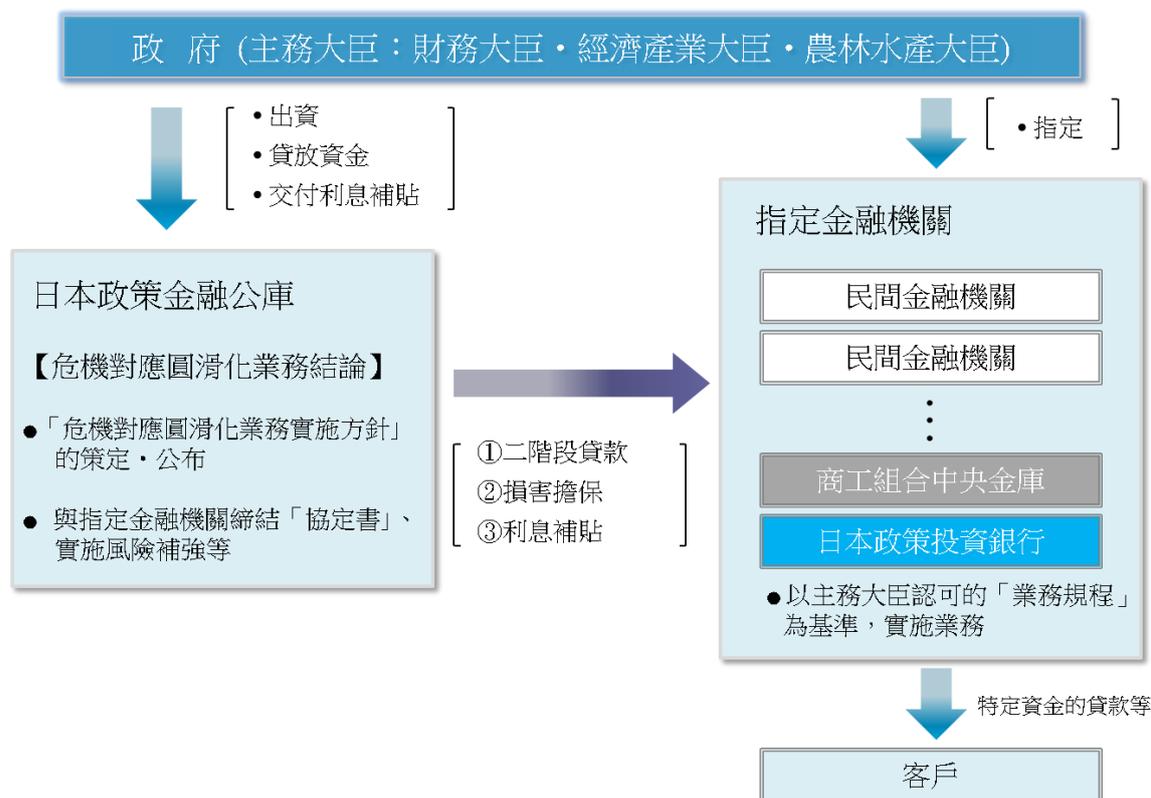


資料來源：みずほ総合研究所「公的金融の改革」(2012年12月27日)

圖 5 日本政策金融機關的改革

政策金融改革的另一重點為有關危機對應的業務，為能充分對應日本國內外失衡的金融秩序(如 2008 年雷曼金融衝擊事件)、大規模的災害(如 2011 年東日本大地震)、恐怖事件、傳染病等，行政改革推進法內有建置由新政策金融機關及其他金融機關提供迅速且圓滑對應機制之規定，循此要旨，於「株

式会社日本政策金融公庫法」(公庫法)中訂定接受政府指定的金融機關(指定金融機關)自日本公庫取得信用支應，以迅速且圓滑化的提供必要性資金(危機對應業務機制詳圖 6)，其中所謂的信用支應係依據公庫法第 11 條規定，包含「二階段貸款(two step loan)」、「損害擔保」、「利息補貼」等 3 項<sup>11</sup>。



資料來源：DBJ ディスクロージャー誌(2012 年)

圖 6 危機對應業務機制

危機對應業務機制起初主要以災害事件為支援對象，惟 2008 年於美國發生雷曼金融危機，造成國際性金融秩序的混亂，致該對應機制的支援規模與手段伴隨日本政府後續採取多次經濟對策而更為擴大及多樣化(當時對應業務內容詳表 2)，以協助日本經濟迅速回復並保有持續成長，對於該國金融市場及經濟之穩定具有相當重要性。

<sup>11</sup>二階段貸款即日本公庫提供貸款予指定金融機關所支應的必要性長期・固定之特定資金；損害擔保係指定金融機關所支應的特定資金發生一部或全部無法清償情事時，由日本公庫補償各該指定金融機關一部分的債權損失；針對二階段貸款或損害擔保有關指定金融機關支應的特定資金，實施利息補貼。

表 2 金融危機對應業務內容

	中小・小規模企業	中堅・大企業
<生活對策> 2008.10.30	發動商工中金之金融危機對應業務	發動政投銀、商工中金之金融危機對應業務
<生活防衛對策> 2008.12.19	—	●擴大政投銀、商工中金的長期貸款總額至 1 兆日圓 ●新增政投銀購入企業商業本票(CP)之危機對應業務(購買額度 2 兆日圓)
<經濟危機對策> 2009.4.10	商工中金的貸款總額追加 2.4 兆日圓	●擴大政投銀、商工中金的長期貸款總額追加 8 兆日圓(含 2008 年 1 兆日圓、09 年初 1 兆日圓，共 10 兆日圓) ●其他措施(保證 5 兆日圓、購入 CP2 兆日圓)
<緊急經濟對策> 2009.12.8	延長危機對應業務的實施期限	延長危機對應業務的實施期限

資料來源：入江晃史「危機対応業務について」(2010 年)

## 二、重要政策金融機構

日本政策金融機構可分為由政府出資的政策銀行(公庫、金庫)，及由政府與民間共同出資的官民基金機構，改革後的政策銀行(公庫、金庫)主要減為「日本公庫」、「政投銀」、「商工中金」、「國際協力銀行」等 4 家(各家概況詳表 3)，仍配合政策需要，持續支援各個領域的企業及產業，其中，政投銀現階段為政府完全出資的特殊公司型態，主要運用財政投融资資金、政府保證債等財源針對中堅及大型企業從事投融资等協助，配合未來完全民營化的設定，其角色定位之調整頗受注目。

表 3 改革後的日本政策金融機構

機構名稱	主管大臣	資金調度	主要業務
日本政策金融公庫 (日本公庫)	財務、厚生勞動、農林水產、經濟產業	財政投融资資金、政府保證債、財投機關債、政府出資金等	提供個人(小企業)、農林漁業、中小企業等資金支援；指定金融機關之資金供給(危機對應業務)
日本政策投資銀行 (政投銀)	財務、國土交通	財政投融资資金、政府保證債等	提供中長期的資金(出資、債務保證等)
商工組合中央金庫 (商工中金)	經濟產業、財務	金融債券發行	中小企業的支援(總和金融機能)
國際協力銀行	財務	政府出資金及借款、債券發行等	一元化實施對外政策金融

註) 除商工中金由財務省出資約 46%外，其餘 3 家均全數由日本政府出資。

資料來源：自行整理

另外，日本設立了「產業再生機構」、「產業革新機構」、「企業再生支援機構」、「農林漁業成長產業化支援機構」等官民基金機構(各機構概況詳表 4)，亦對企業重整、再生、合併、營運等提供重要協助，其中，產業革新機構主要業務為投資支援特定事業的企業，有助提高產業競爭力及企業創新。以下就政投銀及產業革新機構進行說明。

**表 4 日本官民基金機構**

機構	法源	目的	期間	對象
產業再生機構	株式會社產業再生機構法	企業的再生、協助不良債權處理以維持信用秩序	2003 年 4 月~ 2007 年 3 月	保有有用經營資源但背負過大債務的事業者
產業革新機構	產業活力再生及產業活動革新關聯特別措置法(產活法)	推進特定事業	2009 年 7 月~ (存續期間預計 15 年)	執行特定事業活動支援的事業者
企業再生支援機構	株式會社企業再生支援機構法	重建地域經濟、強化地域信用秩序的基盤	2009 年 10 月~ 2016 年 3 月	保有有用經營資源但背負過大債務的中堅、小企業及其他事業者
農林漁業成長產業化支援機構	株式會社農林漁業成長產業化支援機構法	農山漁村的活性化、農林漁業者經營的安定向上	2013 年 2 月~ (存續期間預計 20 年)	從事農林漁業特色活動及新商品開發的特定對象、支援特定對象的團體及基金

資料來源：自行整理

### (一)日本政策投資銀行(Development Bank of Japan , DBJ)

#### 1. 簡介

舊日本開發銀行(1951 年設立)及舊北海道東北開發公庫(由舊北海道開發公庫於 1957 年改組)於 1999 年合併為舊日本政策投資銀行，後依據 2007 年訂定的「株式会社日本政策投資銀行法」(略稱:新 DBJ 法)，於 2008 年新設立現行的日本政策投資銀行。政投銀自前身舊日本開發銀行時期以來，配合政策需要，長期擔任政策金融機構的重要角色，具體而言，對於舉如電力、鋼鐵等基礎產業的復興、石化與自動車等產業體制的整備，及石油替代能源開發等攸關國民經濟的領域除產生極大效益外，另就投資回收期間較長，或因風險考量而無法由民間金融機構充分提供資金的困難事業等，則透過長期、固定、低利的融資，持續支援有關產業開發及社經發展等。(政投銀政策任務的演變如圖 7)

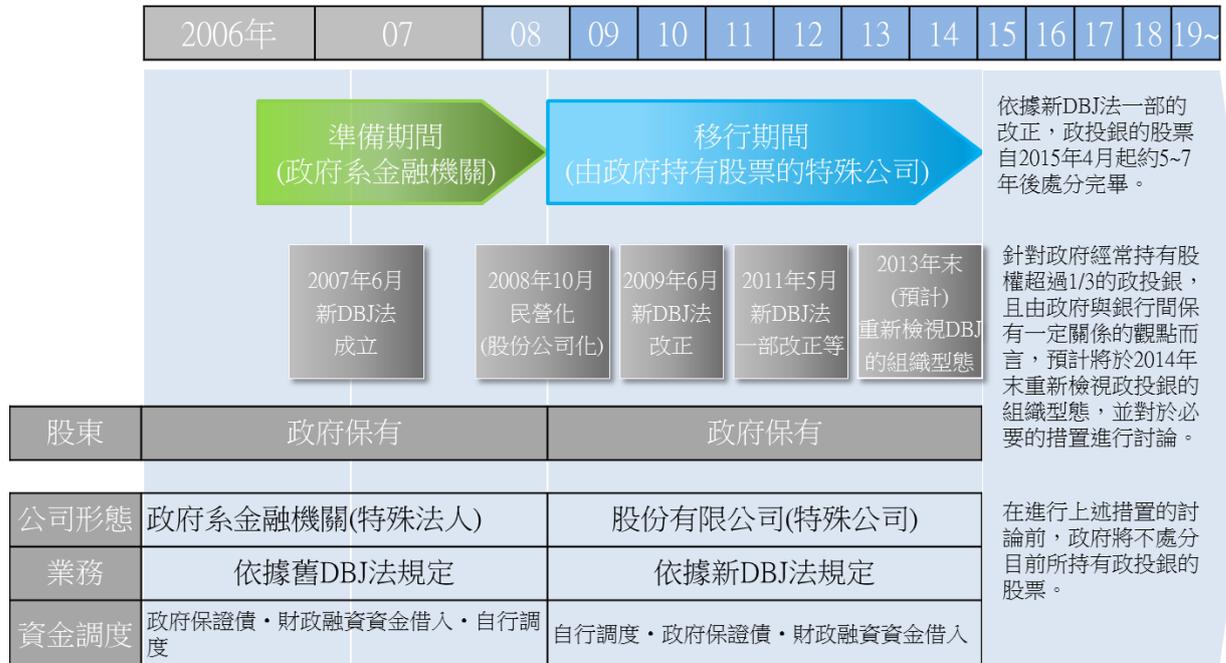
<p><b>經濟的再建及自立</b></p> <p>舊日本開發銀行成立，開始針為有利於經濟、產業發展基礎的電源開發，及石炭鋼鐵、海運等重要育成產業予以融資。</p>	<p><b>朝向高度成長的基礎整備</b></p> <p>除充實並強化支撐產業基盤的能源及運輸力外，作為新經濟發展原動力領域的育成，及縮減地域差異的地域開發等，亦為融資的對象。</p>	<p><b>強化國際競爭力及展開社會開發融資</b></p> <p>面臨轉變為經濟開放的體制，而為強化國際競爭力、致力於產業體制的整備・自主技術開發的支援外，並朝向消除高度成長的扭曲、地方開發、大都市再開發、流通近代化、公害防止等努力。</p>	<p><b>國民生活品質的提升及能源的安定供給</b></p> <p>致力於配合經濟發展而應提升的國民生活品質及矯正其不均衡、產業開發衍生的公害對策、地域及都市開發等領域。針對因應石油危機導入的石油代替能源、確保能源得以安定供給、大規模工業用地之造成等提供投融資。</p>	<p><b>生活・社會基礎整備及產業構造轉換的圓滑化</b></p> <p>對外經濟摩擦劇烈所造成的內需擴大及產業構造成為要務，將社會資本整備、創造性的技術開發支援產業構造轉換等視為支援的重點。之後以生活大國為目標，致力於環境・能源對策及活化地域經濟。</p>	<p><b>具有活力豐饒社會的創造及經濟社會的安定</b></p> <p>除了持續將社會資本的整備、環境對策視為重點領域外，亦支援創投事業。另，發揮身為安全網的機能，亦速提供阪神・淡路大震災的復興融資金融系統安定化的對應融資等。</p>	<p><b>支援「地域・環境・技術」的金融</b></p> <p>1999年繼承舊日本開發銀行、舊北海道東北開發公庫的一切權利及義務，設立舊日本政策投資銀行。針對「地域再生」、「環境對策・生活基盤」、「活力創造」等3重點領域進行投融資。</p>	<p><b>提供投融資一體型的金融服務及危機對應</b></p> <p>2008年設立日本政策投資銀行股份有限公司。透過投融資一體型的金融機能，致力解決客戶課題同時，執行金融危機對應業務並迅速支援東日本大震災的復舊・復興。</p>
經濟復興期	高度成長期	安定成長期	泡沫期	後泡沫期	構造改革期		
1951年~1955年	1956年~1965年	1966年~1971年	1972年~1984年	1985年~1995年	1996年~2000年	2001年~	2008年新DBJ成立
<p><b>重要支援案</b></p> <p>川崎製鐵(現JFE steel)：千葉製鐵所建設</p> <p>豐田自動車：購置輸入機械促進設備現代化</p>	<p><b>重要支援案</b></p> <p>旭化成工業(現旭化成)：富士工場設備新設</p> <p>川崎汽船：油送船「利根川號」</p>	<p><b>重要支援案</b></p> <p>SONY：彩色電視機工場</p>	<p><b>重要支援案</b></p> <p>新宿副都心：新宿三井大樓等</p>	<p><b>重要支援案</b></p> <p>山形JR直行特急(保有(株)：山形新幹線)</p> <p>(株)橫濱國際平和會議場：PECIFIC橫濱</p>	<p><b>重要支援案</b></p> <p>中山共同開發(株)：IPP發電事業(日本最初計畫融資案)</p> <p>阪急電鉄：震災復舊工事</p>	<p><b>重要支援案</b></p> <p>舊(株)新瀉鐵工所</p> <p>TOYO TIRES收費道路(成立日本最初的基礎建設投資專用基金)</p>	<p><b>重要支援案</b></p> <p>(株)Vリース</p>

資料來源：DBJ ディスクロージャー誌(2012年)

圖 7 戰後復興迄今政投銀政策任務的演變

相較舊政投銀屬於政府系金融機關(特殊法人)，新政投銀依據新 DBJ 法改制為股份有限公司形態(特殊公司)，循「政策金融改革の制度設計」逐步朝向完全民營化，未來將與一般民間金融機構一致，適用一般金融法令且資金調度不再仰賴政府，並自行由資本市場取得。原本新 DBJ 法規劃新政投銀將於設立後(即 2008 年)5~7 年間完全民營化，惟設立當年遭逢世界性的經濟、金融危機(雷曼金融衝擊事件)，日本政府為採取更全面性的因應對策，於 2009 年制定「株式会社日本政策投資銀行法の一部を改正する法律」(略稱新 DBJ 法改正法)且施行，由於政投銀為執行危機對應業務的政府指定機關，依據新 DBJ 法改正法，考量政府於 2012 年 3 月底前的可能性出資，其完全民營化時程則隨之順延至 2012 年 4 月起 5~7 年間完成。其後又因發生 2011 年 3 月的東日本大地震，配合相關之災情因

應對策，新 DBJ 法改正法亦作部分改正，為確保順利推動危機對應業務，政府出資期限延後 3 年(即 2015 年 3 月底止)，完全民營化期程亦再度延後至 2015 年 4 月起的 5~7 年間完成 (詳圖 8)。由於政投銀角色特殊且重要，未來亦將視經濟金融情勢變化，持續配合調整完全民營化期程。



資料來源：DBJ ディスクロージャー誌(2012年)

圖 8 新 DBJ 法改正法及一部改正之調整

## 2. 業務概況

政投銀目前資金調度主要依賴政府(政府保證債、財政投融資資金)，內部劃分為融資、投資、顧問/建言等 3 個部門，配合經濟、社會環境的變化，提供「投融資一體型的金融服務」，於金融市場中的主要功能如次：

- (1)強化金融資本市場機能：提供長期、高額、穩定的資金。
- (2)支援產業再造：產業再編、再生；地域再造；社會基礎建設的更新等。
- (3)就具成長性領域提供金融支援：支援成長產業(環境、健保)；支援海外市場拓展、促進對日投資；技術高度化等。
- (4)金融市場的安全網：危機對應融資；購入商業本票；依據「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」(産活法)出資。

在發揮前述功能下，政投銀就各產業進行投融資協助，當中係以融資為主，並搭配以企業的流動資產(如動產、庫存、應收債權等)為擔保的「資

產擔保融資」(Asset Based Lending, ABL), 及以融資對象計畫於未來可產生之現金流量(cash flow)作為償債財源的「計畫融資」(Project Finance)<sup>12</sup>等創新性融資方式協助企業, 目前支援的產業對象主要包含製造、運輸郵便、熱供給・水道業等; 此外, 金融危機對應業務也因國際經濟金融情勢惡化及震災應對等而增加。(詳圖 9、表 5、圖 10)



註)2009年3月的數值係由08年3月至9月舊DBJ的數值及10月至09年3月新DBJ的數值加總。  
資料來源： DBJ ディスクロージャー誌(2010~2012年)

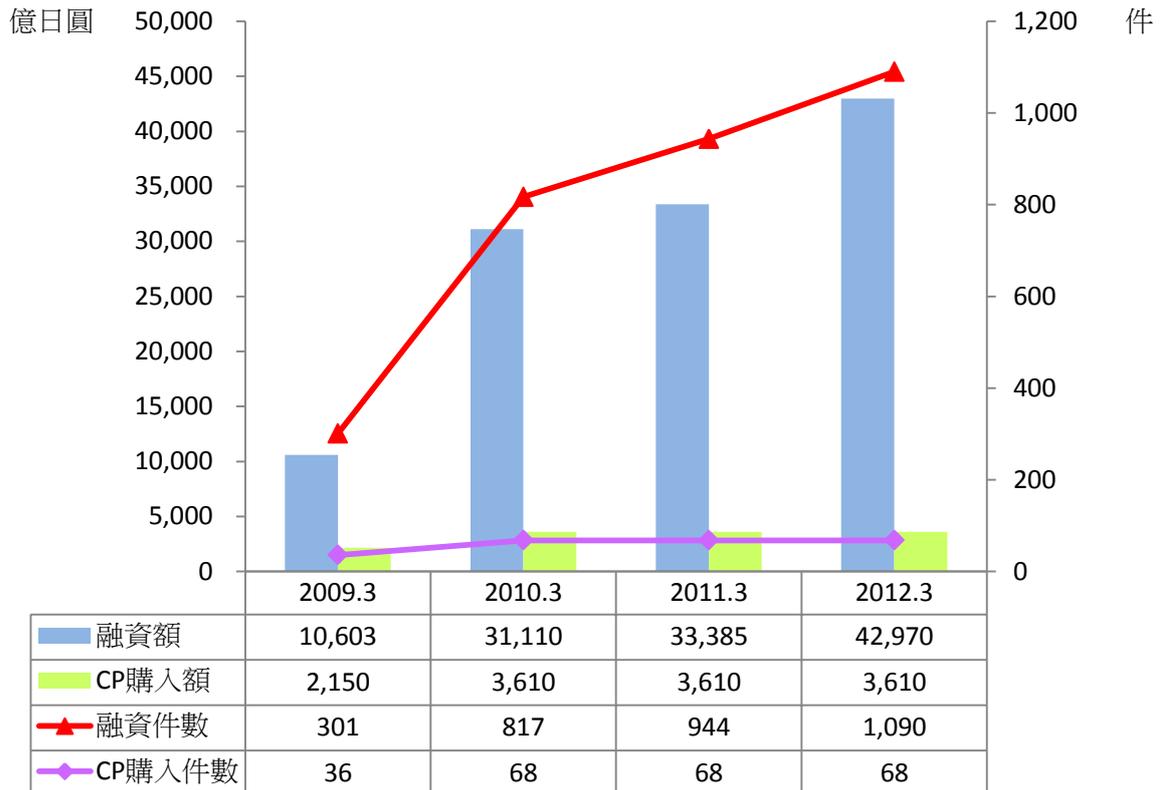
圖 9 政投銀近年投融資概況(以流量為基準)

表 5 政投銀融資餘額概況—以產業別區分

產業別	2010.4.1~2011.3.31		2011.4.1~2012.4.1	
	金額(百萬日圓)	構成比例(%)	金額(百萬日圓)	構成比例(%)
製造業	3,242,465	24.81	3,469,133	25.31
運輸業・郵便業	3,238,172	24.78	2,977,966	21.73
熱供給・水道業	1,775,285	13.59	2,357,827	17.20
物品租賃業	1,669,539	12.78	1,633,232	11.92
販賣・零售業	1,065,538	8.15	1,122,841	8.19
服務業	780,168	5.97	805,706	5.88
情報通信業	637,957	4.88	570,417	4.16
金融・保險業	575,185	4.40	659,127	4.81
其他	83,669	0.64	108,750	0.80
合計	13,067,978	100.00	13,704,999	100.00

資料來源： DBJ ディスクロージャー誌(2012年)

<sup>12</sup>日本首例的計畫融資案是由政投銀於2008年執行, 之後該銀行並以能源及基礎公共建設為計畫融資的主要領域, 此外, PFI 事業上亦有諸多實績。



資料來源：DBJ ディスクロージャー誌(2012年)

圖 10 政投銀危機對應業務(累計執行狀況)

### 3. 支援產業實例

#### (1) 重大融資計畫

日本航空公司(JAL)長期存有經營成本過高的結構性問題，曾積極透過調整其營運計畫及人事制度等，以求改善，惟成果不彰，又於 2008 年遭遇國際金融危機及新型流感的影響，營運陷入困境，短期間急需資金注入。爰 2009 年 6 月日本國土交通省介入要求改善，除獲得附有政府保證的緊急融資 1,000 億日圓外，同時由政投銀協調日本各主要銀行作進一步融資評估。基於該公司屬日本重要運輸事業，如突然停止運行，將對一般民眾生活造成極大的衝擊，後經評估可適用「会社更生法」，爰 2010 年 1 月經由「企業再生機構(Enterprise Turnaround Initiative Corporation of Japan ,ETIC)」<sup>13</sup>同意支援該公司，並與政投銀等金融機構共同設定 6,000 億日圓的

<sup>13</sup> 依據「株式会社企業再生機構法」由日本政府及民間共同出資設立，資本額 200 億日圓(含政府 100 億日圓、約 130 家民間金融機構合計 100 億日圓)，支援的對象為擁有經營資源卻背負重大債務而急需再生的中堅事業、中小企業，及其他事業體。

DIP(Debtor in Possession)融資<sup>14</sup>案，政投銀無論在協調各參貸銀行、融資分析判斷、監督日本航空公司再建等方面均能充分發揮其功能性。

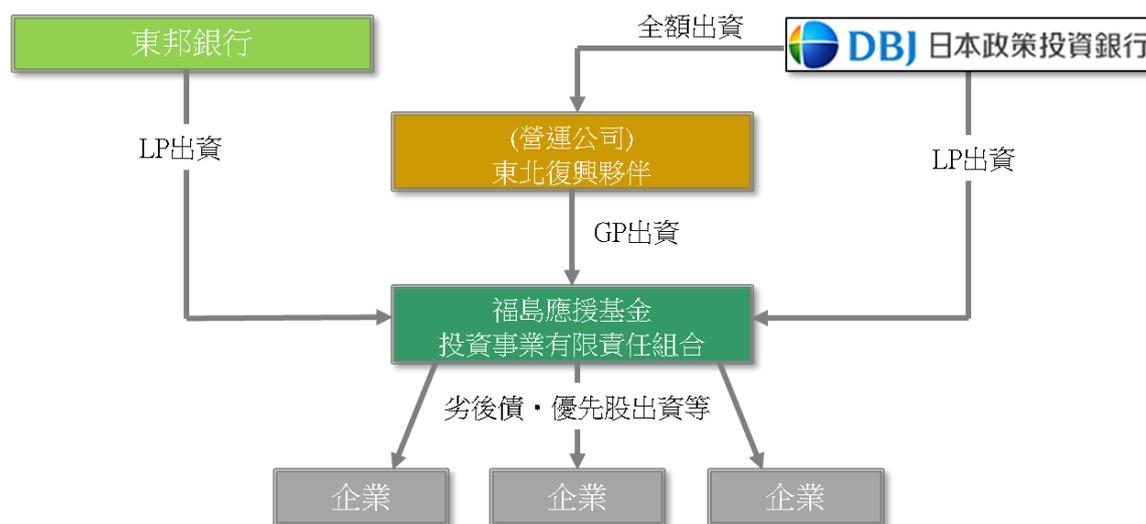
## (2)災害緊急對應

2011年3月發生大規模的東日本地震，對日本的東北地區(特別是宮城、福島、岩手等3縣)造成嚴重的破壞，急需進行災後復舊及復興。為積極協助受災企業，政投銀與當地的金融機關成立數個東日本大震災復興基金(詳表6)，藉由取得受災企業的劣後債、優先股等出資協助，期可早日振興當地經濟。(以福島應援基金為例，相關機制詳圖11)。

**表6 東日本大震災復興基金**

名稱	岩手元氣滿滿投資事業有限責任組合	福島應援基金投資事業有限責任組合	宮城復興之橋投資事業有限責任組合	茨城絆投資事業有限責任組合
基金規模	50億日圓(最初)			
設立年度	2011年8月	2011年8月	2011年8月	2011年9月
無限責任組合員(GP)	東北復興夥伴(股)公司			SFG 夥伴(股)公司
有限責任組合員(LP)	政投銀 岩手銀行	政投銀 東邦銀行	政投銀 七十七銀行	政投銀 常陽銀行
期間	投資期間3年、存續期間10年(必要時各得延長2年及5年)			

資料來源：DBJ ディスクロージャー誌(2012年)



資料來源：DBJ ディスクロージャー誌(2012年)

**圖11 東日本大震災復興基金機制**

<sup>14</sup> 企業倒產而辦理基於民事再生法所定之必要手續後，將經營權委由原來經營團隊的新增融資計畫，在日本主要透過政策金融機構辦理。

## (二)產業革新機構(Innovation Network Corporation of Japan , INCI)

### 1. 簡介

依據日本「產活法」(1999年訂定、2009年改正)，鑒於企業透過有效活用本身以外的經營資源從事革新係屬重要情事，為使該國產業得以確實因應國際經濟的構造變化，爰成立產業革新機構針對特定事業活動<sup>15</sup>提供資金與其他經營相關性的支援。產業革新機構於2009年7月由日本政府及民間企業共同出資成立(詳表7)，即日本通稱所謂的「官民基金」機構，其主管機關為經產省，惟由該機構自行作投資決策，法定存續期間15年，目前資本額1,560億日圓，其中日本政府出資1,420億日圓(持股比率91%)，並對產業革新機構提供1.8兆日圓的保證。

表7 產業革新機構之股東結構概況

股東	出資額	持股比例
日本政府	1,420 億日圓	91.03%
旭化成(股)、大阪瓦斯(股)、Canon(股)、SHARP(股)、商工中金(股)、住友化學(股)、住友商事(股)、SONY(股)、武田藥品工業(股)、東京電力(股)、東芝(股)、豐田自動車(股)、日揮(股)、Panasonic(股)、東日本旅客鐵道(股)、日立製作所(股)、丸紅(股)、瑞穗實業銀行(股)、三井住友銀行(股)、三菱化學控股(股)、三菱重工(股)、三菱商事(股)、三菱東京 UFJ 銀行(股)、GE 日本(股)、JX 日鋇日石能源(股)	各為 5 億日圓，合計 130 億日圓	8.33%
政投銀(股)	10 億日圓	0.64%
合計	1,560 億日圓	100.00%

註)另有個人出資額 1,000 萬日圓

資料來源：產業革新機構「会社案内」(2012年12月)

為因應總體環境變化，調整日本的產業結構及價值鏈，建構可提升企業全球性競爭力的戰略，使經濟、產業達到更一層次的發展，產業革新機構與產業界共同合作，致力於創造具有新價值的產業，該機構的基本方針：  
(1)運用 2 兆日圓規模的投資能力，投資可創造新附加價值的革新性事業。

<sup>15</sup>依據「株式会社產業革新機構支援基準」，特定事業活動係指符合「因應社會的需求」、「成長性」、「革新性」等事項。

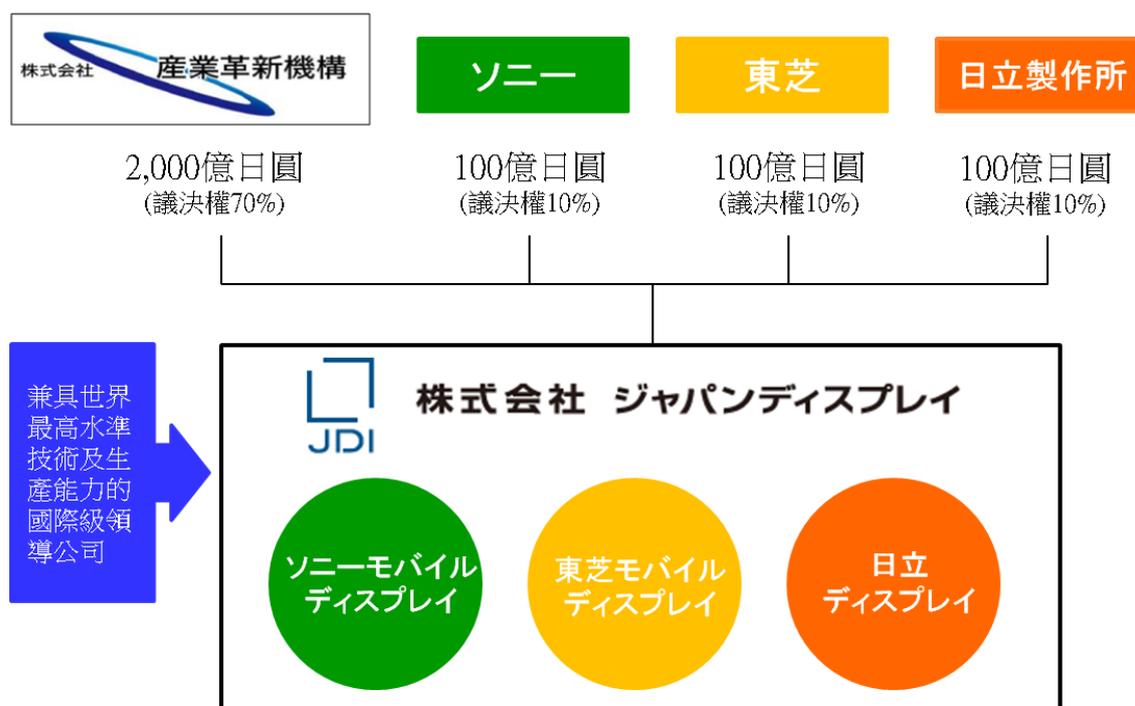
- (2)在 15 年的存續期間中提供企業中長期的資金，並重視與投資對象最大化價值有關的「投資倍率(multiple)」。
- (3)投資時運用外部資源徹底執行調查，並與民間企業、民間基金共同合作。
- (4)實踐以派遣董事參與投資對象經營的支援模式。

## 2. 業務概況及支援產業實例

產業革新機構以投資具有高度社會需求、高成長、革新性的企業為主，自 2009 年成立截至目前，計有 35 件、約 6,000 億日圓的資金支援案件，對象包含能源、電子裝置、IT、文化創意、生命科學、智慧財產、基礎設施、商業服務等眾多領域，重要投資實例如下：

### (1)日本顯示器(Japan Display)公司

日本的中小型液晶面板業者為了對抗台灣、韓國等競爭對手，2012 年 4 月 1 日經日本政府同意下，由東芝、日立製作所及新力(SONY)等 3 家日本電子大廠，各自將渠旗下的液晶面板子公司統合，成立日本顯示器公司，並超越夏普(SHARP)成為業界最大廠，預計於 2015 年市占率將提高到 30%。產業革新機構出資 2,000 億日圓(目前最大的出資案)並提供經營上協助，其餘股東分別由東芝、日立製作所、SONY 等 3 家母公司各出資 100 億日圓，並提供技術、生產上的支援。

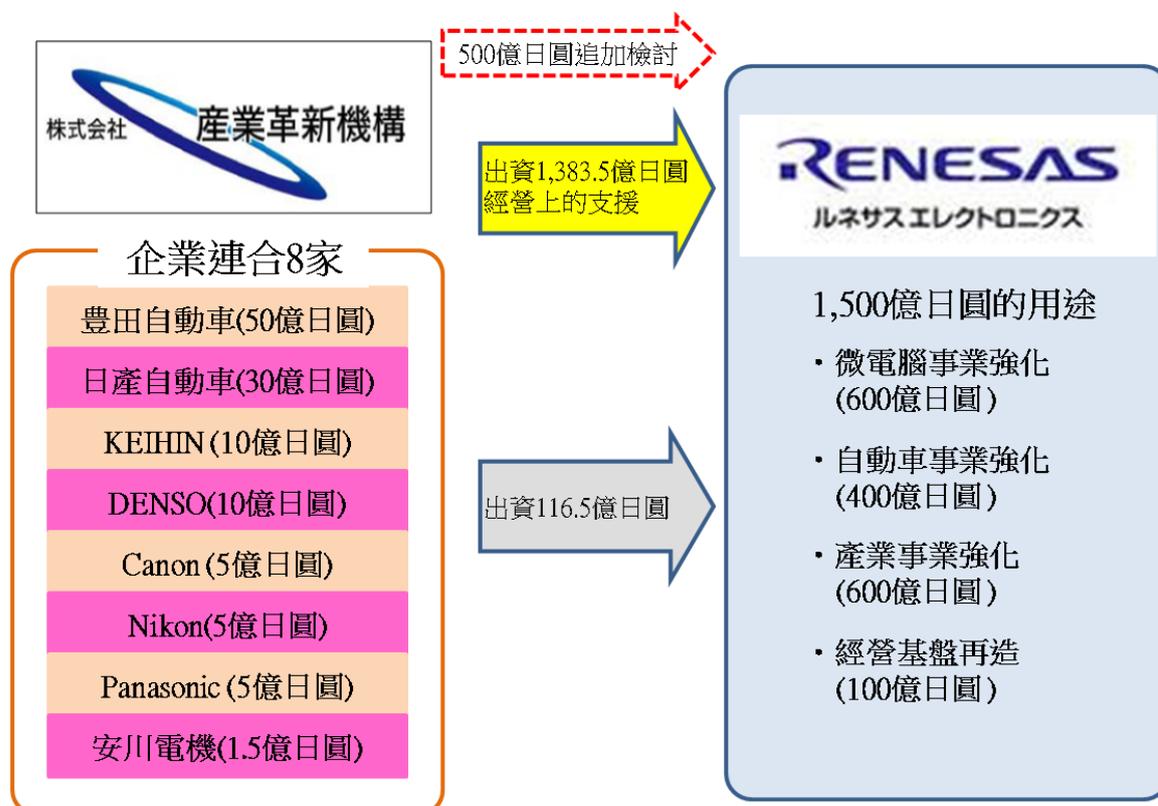


資料來源：產業革新機構「投資案件のご紹介」(2012年12月)

圖 12 產業革新機構投資日本顯示器公司

## (2)瑞薩電子(Renesas Electronics)公司

日本半導體業者為因應激烈的市場競爭及新興國家崛起，並提升技術能力，爰於 2010 年 4 月由瑞薩科技(Renesas Technology)及 NEC 電子等 2 家公司統合而成瑞薩電子公司，3 大原始股東分別為 NEC(35.46%)、日立製作所(30.62%)、三菱電機(25.05%)。惟受到外在總體環境影響及缺乏有效經營，該公司自 2006 年第 3 季起產生連續 8 季的虧損(含統合前 2 家公司的虧損)，急需投入外部資金，爰發行額度 1,500 億日圓的第三方配股增資。為防止技術流至海外及進行經營再建，經產省即指示產業革新機構進行援助，同時豐田自動車等 8 家製造商為保有低價、一定品質且數量穩定電子零組件之取得，亦參與增資，該增資案於 2013 年 2 月 22 日獲瑞薩電子公司董事會通過，增資後主要股東分別為產業革新機構(69.16%)、3 大原始股東(合計 22.8%)、企業聯合 8 家(合計 5.82%)。本投資案產業革新機構預計於 2024 年回收出售持股，惟因其主導的經營方式與其他民間股東看法不一，且集中資源於自動車、家電的控制微電腦部門，導致對該公司得否再建成功，及無法回收時恐由國民負擔等存有疑慮。



資料來源：產業革新機構「投資案件のご紹介」(2012 年 12 月)

圖 13 產業革新機構投資瑞薩電子公司

### (3)樂桃(Peach Aviation)航空公司

為開拓成長中的亞洲旅遊市場，在兼顧安全面及成本面下，由全日本航空(全日空)公司出資設立樂桃航空公司，以日本關西機場為據點，提供消費者低價的飛航服務，並自 2011 年下半年起開始營運。樂桃航空公司為日本首家的廉價航空公司(Low Cost Carrier ,LCC)，具有革新意義，且考量亞洲廉價航空的市佔率約 18%，相較歐美的 30%仍有成長空間，並配合日本政府「觀光立國」政策，爰於 2011 年 11 月由產業革新機構出資 42 億日圓，與全日空公司及香港第一東方(FIRST EASTERN)投資集團共同投資該公司，後續待公司營運穩定後，產業新機構預計將持有的股份讓與航空業外或日本關西地區的企業，藉以帶動及繁榮關西地區的經濟。



資料來源：產業革新機構「投資案件のご紹介」(2012年12月)

圖 14 產業革新機構投資樂桃航空公司

## 肆、心得與建議

### 一、心得

#### (一)日本政策金融之定位及功能

為導正市場失靈及發展經濟，日本於 2 次戰後透過政策金融機構進行資源配置及協助產業，已有悠久歷史，且具相當成效，即便後期因政策金融規模擴大衍生問題，惟該國認為政策金融機構仍有存在之必要，爰積極進行政策金融改革，使其運用更趨彈性及效率。日本政策金融機構現階段支援各類規模的投融资計畫，且結合民間資源共同參與，支援對象之產業別及領域不限，在保護其國內企業技術、提升產業競爭力、開拓國際市場等方面發揮協助性功能。

#### (二)多元化官民基金協助產業發展

日本所成立的幾個官民基金機構如產業革新機構等，均由政府及民間企業共同出資成立，對於特定事業、對象提供資金及經營等多元支援，且均訂有退場時點(可視政策需要適度延長)，在基金運用與資源配置上具有彈性及效率性。

#### (三)危機及緊急應對措施

當市場遭遇重大金融、經濟危機時，銀行往往緊縮信用，形成「雨天收傘」效果，對許多企業之正常營運造成影響，嚴重者恐使企業倒產、員工失業，形成社會重大問題。日本建置以日本公庫為主體的危機對應業務機制，同時納入政府指定的一般民間金融機構，對企業提供特定融資等援助。另外，2012 年底新成立的安倍內閣提出「緊急經濟對策」，亦以國際協力銀行(JBIC)、政投銀、日本公庫等政策金融機構為中心，與民間資源共設官民基金，期望透過各政策金融機構的協助，引導民間資金投入。

### 二、建議

#### (一)政府提供資金予公股金融機構，強化協助產業功能

日本政策金融機構的資金來源多為政府出資或發行政府保證的債券，我國目前雖存有公股金融機構(如台銀、土銀)，其資金來源主要為一般存款，融資時往往有風險考量，無法如日本政策金融機構提供產業充分的資金，爰倘欲加強協助產業功能(如融資新設立、高風險、擔保品不足、企業價值難以鑑價等對象)，可研議仿效日本，其協助之資金來源宜另由政府提供及承擔風險。

## **(二)因應市場成長及需求，研議創新融資方式**

在兼顧企業特性及融資風險性等條件下，我國公股金融機構可研議更符合市場需求及成長的融資方式(如日本政投銀的資產擔保融資、計畫融資等)，以協助產業開拓市場及調整結構等。

## **(三)建置危機對應機制，協助產業持續發展**

考量世界性金融、經濟危機所引發的影響既急遽且嚴重，爰建議可由政府提供資金並指定相關金融機構，建置類似日本的危機因應機制，可在發生危機時，透過該機制協助產業渡過難關，得以持續發展。

## **(四)結合民間資源，設立特定目的基金**

鑒於政府資源有限，日本係以企業、產業的需求及拓展市場為導向，統合政府及民間資源設立訂有退場時點的官民基金機構，靈活及有效運用，有利資源配置效率之提升，值得我國參考。