

美、日金融改革比較及對我國之啟示

目 次

壹、前言	.....	1
貳、文獻回顧	.....	1
參、美國金融改革之作法	.....	2
肆、日本金融改革之作法	.....	9
伍、美日金融改革之比較	.....	13
陸、對我國之啟示與建議	.....	19

美、日金融改革比較及對我國之啟示

許福添*

摘要

美國在 1980 年代曾發生金融機構大量倒閉之金融危機，惟在美國政府以強化金融監理功能，及推動金融自由化措施，使美國金融體系日趨健全。而日本在 1990 年代泡沫經濟破滅後，拖延處理不良債權，缺乏配套之處理不良債權機制，以及有效之金融監理，使日本至今仍深受其害。美日兩國政府不同的處理方式，使這兩大經濟體在隨後的十年中有截然不同的經濟表現，其作法與經驗值得我國今後在推動金融改革工作之借鏡。

壹、前言

美國在 1980 年代曾發生金融機構大量倒閉之金融危機，惟在美國政府妥善處理，以及持續推動金融改革下，成功化解危機，使美國在 1990 年代得以享有高成長、低通膨、低失業的新經濟現象。反觀日本在 1990 年代泡沫經濟破滅後，景氣長期低迷，股市以及地價大幅下滑，金融業累積龐大的不良債權亟待處理，但經濟成長依然低迷，形成所謂「失落的十年」。

由於我國近年來也面臨不良債權增加之窘境，因此政府將編列 1 兆 500 億元之金融重建基金來積極處理不良債權，並進行金融改革措施。美、日兩國政府採取不同的態度處理金融危機並進行金融改革，使這兩大經濟體在隨後的十年中有截然不同的經濟表現，其作法與經驗值得我國借鏡。

貳、文獻回顧

日本京都大學教授高阪章副教授¹(1993)對亞洲各國金融改革作法進行比較，認為建立健全的機制讓金融資本市場能發揮其機

* 行政院經建會經濟研究處專員。本文承胡處長仲英、陳副處長寶瑞、吳組長家興費心指導，特此致謝。此外，匿名外審之建議一併感謝。

¹ 參見高阪章(1993)。

能，與明確的金融法規是金融改革的可行方向。

中華經濟研究院²（2000）曾就美國、日本等主要國家處理不良金融資產之經驗進行比較，指出一個成功的金融改革，在善用民間部門力量、引進競爭機制、處理機構之獨立性以及運用市場監督力量等是不可或缺之要素。

國際貨幣基金會 Akihiro Kanaya 與 David Woo³（2000）針對日本之金融危機所作之研究結果指出，監理機制不健全及企業監控管理不善是導致金融危機的主因，並指出透明的會計準則與強化金融監理是日本今後金融改革所必須採取的方向。王政東與吳美華⁴（2002），亦認為強化金融監理機制與加強企業自律及市場約束力量是進行金融改革之必要措施。

現行有關美、日金融改革之研究，多就強化金融監理之角度來探討，惟對於美、日在處理金融危機之作法，及就金融改革開放所採取之政策則較少進行整體性之評估。本文除從強化金融監理機制的角度，來探討美、日兩國進行金融改革外，另對於美、日兩國在金融危機發生後所採取措施，及推動金融自由化作法加以比較，並探討其成效，俾供我國在推動金融改革時之參考。

參、美國金融改革之作法

一、美國金融危機之成因與因應

（一）金融危機之成因

美國在 1980 年代初期發生金融機構倒閉危機，主要是地區性經濟蕭條、金融機構不當經營，及金融監理不完備所致⁵。

² 中華經濟研究院（2000）研究指出，美國的改革經驗，顯示「善用民間部門、引進競爭機制、獨立性，與運用市場監督力量等」，有助於處理不良金融資產。

³ 參見 Kanaya, Akihiro & David Woo（2000）。

⁴ 王政東、吳美華（2002）研究日本之案例後指出，加強企業自律、強化政府監視能力等是金融改革所必須的，並強調貨幣政策和財政政策不能取代結構調整工作。

⁵ 參見中華經濟研究院（2000），「主要國家建立不良金融資產處理機構之經驗及其成效」，行政院經濟建設委員會經濟研究處委託研究，頁 10-12。

首先在地域性經濟方面，美國農地價格曾在 1970 年代大幅上漲後，在 1980 年代初期及中期開始下跌，由於農業收益及農地價值大幅下跌，導致農業地區之銀行大量倒閉。同時，在德州及西南部能源產地，也因 1981 年及 1985 年油價下跌，使得該地區金融機構大量倒閉。據統計，在當時倒閉之金融機構有 78% 集中在美國西南部、加州及農業地區。

除了經濟因素外，在金融機構管理方面，美國 1980 年代初期之金融法規主要是強調放寬金融機構設立與金融業務管制之解除，未同時制定管理金融機構追逐高風險、高報酬之配套措施，使金融機構在競爭日益激烈中，冒險從事高風險業務。直到倒閉案件快速增加後才注意到配套管理的重要性。

(二) 問題金融機構處理方式

1980 年代美國金融機構倒閉集中在儲蓄貸款機構，導致負責儲貸機構存款保險之聯邦儲蓄貸款保險公司不堪虧損而宣告倒閉。為解決此一問題，美國採取下列措施：

1. 1989 年通過「金融機構改革復甦強制法(Financial Institution Reform, Recovery, and Enforcement Act)」設立「資產清理信託公司(Resolution Trust Corporation, RTC)」，由其負責接管經營不善之儲貸機構。
2. 1991 年通過「聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act)」，確立美國對問題金融機構之處理原則，即採取「立即糾正措施」⁶與「處理成本最小」⁷來處理問題金融機構。
3. 同年 12 月，美國政府通過「資產清理信託公司重建與改進法

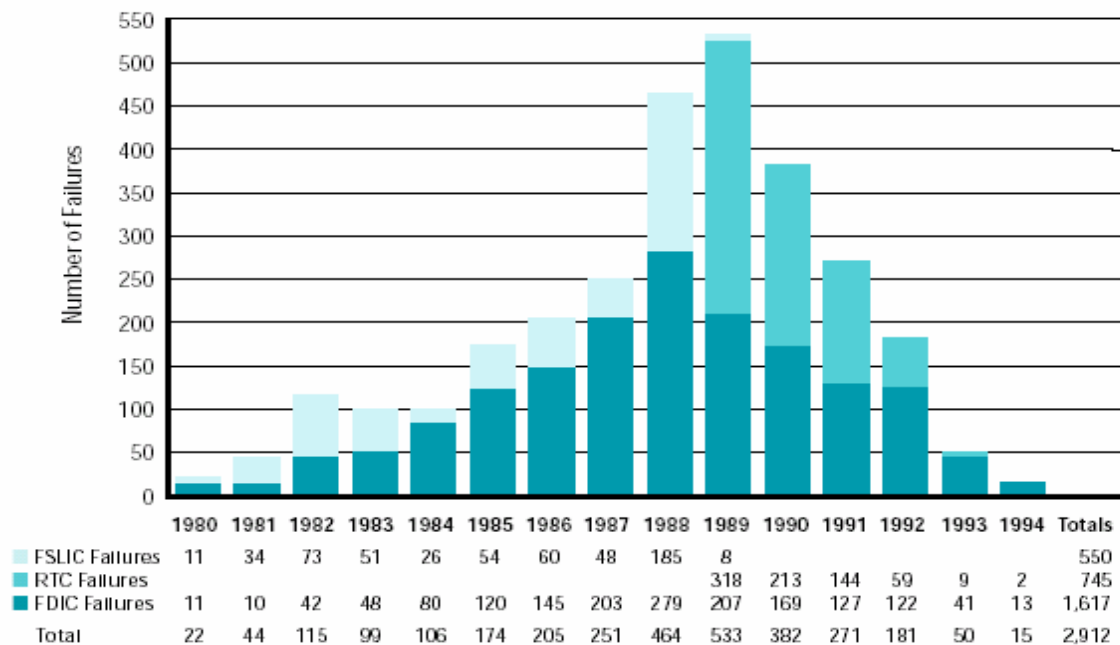
⁶ 金融監理機關得依金融機構之資本適足率高低，採取各種可能處分措施之機制。依美國作法，只要金融機構資本適足率低於二%，且在九十天之內無法順利增資以提升資本適足率至二%以上者，將被金融重建基金進駐接管。

⁷ 即 FDIC 應在現金理賠與各種可能處理措施中，選擇成本最小者。

(Resolution Trust Corporation Refinancing, Restructure, and Improvement Act)」增撥 250 億美元資金給 RTC，並將 RTC 自聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)獨立出來，以超然之地位處理金融機構不良債權。

依據前述法律，美國以 FDIC 及 RTC 來處理倒閉或資本適足率過低之金融機構架構獲得確立。累計 1980 至 1994 年間，兩家公司對 2,912 家(見表一)經營不善之金融機構予以承接或提供財務援助。

表一 美國存保機構處理金融機構經營不善件數
(1980~1994)



資料來源：FDIC，1994 年報

整體而言，美國在處理問題金融機構所採取之措施如下⁸：

1. 寬容計畫

本計畫係透過政府承諾、保證及例外管理等措施以改善金融

⁸參見中央存保公司翻譯(1998)，「美國聯邦存款保險公司與清理信託公司處理金融危機之經驗與啟示」，1998年12月31日。

機構營運；具體的內容包括：所得維持合約、淨值憑證、貸放損失分擔計畫等方式。

2. 購買與承受

購買與承受是 FDIC 處理倒閉銀行之主要方式之一，係由得標之金融機構購買倒閉銀行或儲貸機構之部分或全部資產，並承受倒閉機構之存款及部分負債，惟不需概括承受問題金融機構之所有負債及不良資產。此方式在倒閉金融機構家數增加，且處理資源有限時，是存保機構普遍使用之方式，其交易型態相當多，包括傳統之購買與承受交易、全行收購與受讓交易等。

3. 直接存款賠付

當存保機構無法覓得買受人，且以購買與承受交易方式辦理之成本較高時，採取存款賠付。一般而言，小型金融機構倒閉案件時，FDIC 多以現金賠付的方式處理。主要是該方式對小型金融機構倒閉較易採行，且由於其移轉存款之附加價值小，不易吸引其他金融機構接手。

4. 保額內存款移轉

主要是將倒閉銀行之要保存款及擔保負債移轉給同意擔任 FDIC 代理人之健全機構，由健全機構自 FDIC 手中承受倒閉的金融機構存款，代理 FDIC 進行賠付。

5. 過渡銀行/接管

過渡銀行係暫時性措施，FDIC 接手之目的主要在暫時延緩金融機構之倒閉，使 FDIC 能在這段期間積極尋找買主接手，同時並繼續提供正常客戶相關金融服務，惟其最終目的仍在促成合併或在一定時間後加以清算，使之退出市場。美國於 1987 年之銀行公平競爭法中授權 FDIC 設立過渡銀行，以處理瀕臨破產之金融機構，存續期為兩年，必要時得延長為三年。至於「接管」則是主管機關判定某金融機構支付不能，或已符合進入接管階

段，主管機關為顧及當地金融業務之正常運作，乃指派 FDIC 或 RTC 擔任接管人。

6. 分行分割

在某些倒閉案例中，買受機構不願意承受倒閉機構多家分行之存款，FDIC 遂將問題金融機構先行分割後再加以處理出售。由於分行分割處理，使小型機構能就特定分行參與競標，通常較能吸引較多投標人以及高的出價。

二、金融自由化

有鑒於金融業合併與金融機構混業經營之潮流，美國於 1999 年通過「金融服務業現代化法」，廢除銀行業與證券業不得跨業經營的規定，自此金融機構得以控股公司方式兼營銀行、證券、保險業務。其特點如次：

(一) 金融控股公司解禁

金融業者可設立「金融控股公司(Financial Holding Company, FHC)」，在此架構下以子公司方式從事銀行、證券、保險業務，各子公司間彼此構成關係企業。而原有之銀行控股公司亦可在 FED 核准後，升格為 FHC，以擴大經營業務範圍。

(二) 聯邦註冊銀行亦得設立金融子公司

聯邦註冊銀行亦得在符合特定條件下，向美國財政部申請持有或控制金融子公司，以金融子公司從事各項金融業務。綜合以上二點，金融服務業現代化法案所開放之金融集團架構乃結合金融控股公司制與綜合銀行子公司制之模式。

(三) 從事金融業務為原則

金融控股公司之子公司所能從事之業務僅限於金融業務及其附屬業務，或與金融業務具有互補性，但不致對存款機構或金融體系的

安全性與健全性產生重大風險的業務。

(四) 禁止金融控股公司與商業性公司交叉持股

金融現代化法案禁止金融控股公司與商業性公司互相持股，以避免金融控股公司經營商業性業務，而危及金融機構之穩定。該法亦規定唯有金融業務性質公司才得購買儲貸機構，以有效隔絕商業性公司藉由購買儲貸協會進入銀行業之弊病。

三、金融監理制度改革

美國 1999 年之「金融服務業現代化法案」除開放金融控股公司成立，及放寬金融機構業務範圍外，為因應金融控股公司成立，以及金融機構經營業務限制解禁之挑戰，也在金融監理方面做出相對應之改革⁹。

(一) 結合傘狀與功能性監理

該法案之金融監理體制係結合傘狀監理與功能性監理。依該法規定，FRB (Federal Reserve Board, FRB) 為控股公司的主管機構，即處於傘狀核心之金融控股公司之監理機構。至於控股公司之關係企業或子公司的監理工作，則由所屬業務的主管當局負責，此即為「功能性監理」。

(二) 簡化控股公司監理

雖然 FRB 為金融控股公司之主管單位，惟 FRB 對金融控股公司子公司行使監理職權時，必須在尊重「功能性監理」主管當局的前提下進行，以簡化對金融控股公司所屬子公司的監理，避免發生層層監理疊床架屋之情況。

⁹ PricewaterhouseCoopers (2000), "An Executive's Guide to U.S. Financial Modernization", 2000.1

(三)限制關係企業間交易

對於所監管的銀行與其關係企業或子公司間的關係或交易，聯邦監理當局得以法令加以限制或規範。此外，該法案亦規定銀行的金融子公司視為銀行的關係企業，必須遵從美國聯邦準備法有關會員銀行與關係企業交易的相關規定。

(四)強化銀行免經紀自營商註冊之規範

美國證交法原規定銀行從事證券相關業務時，得免除經紀自營商註冊之規定，但在尊重「功能性監理」原則下，新法規定金融業者若未向 SEC (Securities and Exchange Commission, SEC) 註冊成為經紀自營商，即不得經營證券業務。

肆、日本金融改革之作法

一、日本金融危機之因應與不良債權之處理

(一)金融危機之成因

日本在 1980 年代中期因日圓匯率大幅升值，日本央行以寬鬆的貨幣政策因應，使股市和房地產價格暴漲，形成泡沫經濟現象。日本政府為抑制泡沫經濟，於 1989 年底，採取緊縮性貨幣政策，大幅提高重貼現率，並對金融機構不動產放款進行選擇性信用管制，泡沫經濟終於破滅。由於泡沫經濟期間，銀行大量承作不動產擔保放款，在泡沫現象破滅後，日本股市和房地產價格大幅下跌，使銀行擔保品價值大幅縮水，企業破產增加，金融機構產生龐大的不良債權，形成日本金融危機。

(二)問題金融機構處理方式

日本在泡沫經濟破滅後，因政府及民間普遍相信此次之經濟衰退僅屬單純之景氣循環，待景氣回升後，不良債權問題即可解決，因而

低估不良債權之嚴重性，故而在 1998 年以前，對爆發問題之金融機構，僅以個案方式處理，未建立完整之機制來解決不良債權問題。直到 1998 年日本拖延已久之金融機構倒閉危機表面化，日本政府通過金融安定二法案，投入 60 兆日圓資金，成立「整理回收公司（Resolution and Collection Corporation, RCC）」，並賦予暫時國有化、過渡銀行、特別管理等措施之法源¹⁰，以解決日益嚴重之金融機構倒閉危機，至此由存保公司處理問題金融機構之架構才逐漸型成。綜觀日本政府在處理問題金融機構之做法，大約可分為下列方式：

1. 成立新銀行承接破產金融機構

1994 年底發生東京協和信用組合及東京安全信用組合倒閉案，日本由中央銀行及民間銀行共同出資新設東京共同銀行接管正常債權，不良債權移轉給債權回收機構處理。另 1995 年日本兵庫銀行遭受停業處分後，則成立 MIDORI 銀行承受所有債權，並由日本銀行給予優惠貸款，完成營業全部讓與。

2. 成立住專處理機構解決不良債權

1995 年底日本住宅金融專門公司（住專公司）爆發經營危機，由存款保險公司下之住專公司專戶，及原出資機構共同集資籌設住專公司處理機構，承接七家住專公司資產，以進行不良債權的回收。

3. 業務讓渡

1998 年 11 月日本北海道拓殖銀行發生首宗大型都市銀行倒閉案件，其業務由北洋銀行與中央信託銀行概括承受。另 1997 年 11 月德陽都市銀行發生經營危機，其業務由仙台銀行承接。

¹⁰ 葉明峰、許福添（1999）。

4. 特別公共管理（暫時國有化）

依據 1998 年通過之金融再生法，經金融再生委員會認定為破產時，且若無人承接致解散或停業，將影響整體金融穩定時，則由存保公司強制取得問題機構股票，成為其 100% 子公司，進行特別公共管理，以對健全經營之客戶繼續融資，並同時改善經營，以尋求民間金融機構接手。1998 年日本長期信用銀行及日本債券信用銀行，因陷入實質破產之處境，日本政府遂宣佈暫時國有化，並指派人員進駐，進行特別公共管理。其後於 2000 年 3 月及 8 月售予美國 Ripplewood 及日本之軟體銀行(Soft Bank) 等公司。

5. 過渡銀行

對於破產之金融機構，若金融再生委員會認定不宜讓該破產金融機構清算，且找不到買受機構，則在存保公司旗下設立子公司，作為過渡銀行，繼承被管理金融機構之業務，暫時延續其業務，並同時透過銀行合併、營業全部讓渡、股票轉讓、解散及其他處置方式，在 1 年內完成過渡銀行之任務。

6. 購買不良資產或挹注資本

1998 年日本通過金融再生法及金融早期健全化法之後，存款保險公司可對金融機構購買不良資產或挹注資本。例如，至 2002 年 3 月底止，日本存保機構總計對日本瑞穗銀行等多家大型銀行，提供達 10.4 兆日圓之資本挹注，並購買 1.3 兆¹¹日圓之不良債權。

¹¹日本存保公司自 1999 年成立以來，共以 549 億日圓向 140 家銀行購買帳面價值 1.3 兆日圓之不良資產。

二、金融自由化

有鑑於於日本國際金融市場空洞化之情形日益嚴重，加上自泡沫經濟崩潰以來，長期潛在之經濟與金融結構性問題逐漸惡化，有必要對日本金融體系作一適當之變革，故日本前首相橋本龍太郎於1997年5月16日提出之「六大改革」措施，其中包含之「金融大改革」，可分成兩大主軸，一為金融自由化；二為金融檢查機構的改革。

金融自由化方面，將秉持自由、公平、全球化之三大原則，推動金融市場開放。其改革內容有四大項，即：

1. 擴大投資者之選擇範圍：包括衍生性金融商品全面解禁、建立完善之投資信託環境、銀行得行銷保險商品、透過ABS（資產抵押證券）等方式來促進債權流通、國內外資本交易自由化。
2. 促進金融服務業之競爭及服務品質：主要項目有開放控股公司制度、證券公司設立由許可制改為原則登錄制、證券公司業務多角化、買賣股票手續費率自由化。
3. 改善交易及促進市場活絡：包括改善店頭市場流通性、證券公司得辦理未上市、未上櫃公司股票業務。
4. 建立值得信賴之交易制度及法規：強化合併財務報表制度、建立完備之金融商品會計標準、充實金檢體制等。

三、金融監理改革

金融檢查機構的改革方面，由於日本原有金融監理體系完全集中於大藏省管理。有鑒於大藏省在管理金融機構弊端叢生，且欠缺獨立性，日本政府在1998年6月成立「金融監督廳」(Financial Supervisory Agency, FSA)，為直屬於總理府下的金融檢查單位，承接大藏省所管理的金融監理業務，以達成獨立金檢之目標。

2001年日本部會重組後，金融監督廳進一步自大藏省承接金融企畫業務，更名為金融廳，並改隸於內閣府下，使金融廳獨立行使金

融監理與金融行政之職權更加確立。其管轄範圍，除金融控股公司外，亦包含銀行、證券、保險、農林漁會及非銀行的金融機構等¹²。

伍、美日金融改革之比較

一、問題金融機構退出機制

美國在 1980 年代之金融機構倒閉風潮中，主要是利用購買與承受方式，使問題金融機構得在被收購或承受下退出市場。隨著法令之完善，美國存保機構在處理問題金融機構時，其處理方式亦逐漸多樣化，而其中有關購買及承受、存款賠付、過渡銀行、接管等處理模式，皆可達到使經營不善金融機構退出市場之目的。

在上述處理方式中，美國存保機構最常使用之方式為購買與承受。累計 1980 至 1994 年間，FDIC 以此方式處理 1,188 家問題金融機構，占其總處理件數之 73.5%；而 RTC 處理之 747 家問題儲貸機構中，計有 497 家或 66.5% 採取此方式，顯見此方式在處理問題金融機構之重要性。

若無法找到健全機構買受問題金融機構時，存保機構則以現金賠付或存款移轉方式，結束問題金融機構之營運。

在 1987 年通過之銀行公平競爭法通過後，過渡銀行成為 FDIC 解決大型銀行瀕臨倒閉時之重要處理方式之一。依 FDIC 之統計，在 1987 至 1994 年間，FDIC 共為 114 家銀行成立 32 家過渡銀行，占全體倒閉案件之 10%；惟所處置之資產金額約 900 億美元，占總處理金額之 45%，顯見過渡銀行在處理大型倒閉案件之重要性。

相較於美國，日本在處理問題金融機構時，因過度強調「不讓大型金融機構破產 (Too Big to Fail)」，而使得問題金融機構退出市

¹² 依日本「金融廳設置法」第 3 條，其檢查及監督範圍包括：銀行、信託業者、金融控股公司、信用金庫、信合社、農漁會、保險業、證券業、投信、期貨業者等。

場之機制缺乏彈性。1998年日本通過金融安定二法案後，付予RCC對資本適足率嚴重不足之問題機構採取適當行動之權限，如暫時國有化、過渡銀行、特別管理等措施。但該法通過以來，由金融監理當局顧慮處理問題金融機構可能對景氣產生負面影響下，在處理上仍嫌消極，而多以對大型銀行實施資本挹注之方式，來強化金融機構之資本結構，以避免其倒閉。雖然日本這種作法在避免發生系統性風險時，有其必要，但日本現在仍有「銀行過多(OVERBANKING)」的現象，以2000年為例，日本共有64,614個金融機構服務據點，其每一營業據點服務人數為1,961人，少於美國之3,469人(見表三)，顯示日本金融機構在經營方面，仍屬高度競爭，因此有必要建立適當之金融機構退出機制，以擴大規模經濟。然而日本政府之作法，卻是一味地避免金融機構倒閉，對解決金融危機並無助益。

表二 美日問題金融機構退出市場機制

	美國	日本
處理模式	購買與承受	業務讓渡
	現金賠付	合併
	保額內存款移轉	暫時國有化
	分行分割出售	過渡銀行
	過渡銀行	

資料來源：筆者整理

表三 主要國家金融機構家數、服務人數

單位：家數/人

	金融機構 家數	每一金融機 構服務人數	總分支機構 家數	每一營業據點 服務人數
美國	21,070	12,841	77,983	3,469
日本	3,169	39,977	64,614	1,961
英國	506	117,589	34,146	1,743
加拿大	2,108	14,507	13,696	2,233
德國	2,995	27,446	55,492	1,481
瑞典	123	72,049	3,940	2,249
法國	1,672	35,345	25,114	2,350
我國	420	53,346*	4,455	5,029*

* 係依主計處公佈 2002 年底我國戶籍登記總人口數計算。

資料來源：BIS(2001)

財政部，金融統計指標

二、金融機構合併後仍待提升經營品質

美國在金融機構合併方面腳步較日本早，在 1980 年代，由於美國銀行業倒閉危機，使美國金融機構較早面臨整合壓力。自 1994 年起美國允許銀行跨州設置分行及以購併方式跨州經營，使跨州合併及大型銀行合併案例增加，銀行家數由 1980 年初期之 14,400 家銳減至 2000 年之 8,315 家，減少幅度達 42.3%，而儲貸機構家數亦減少 63%。受合併趨勢之影響，美國銀行業獲利能力逐年提升，如銀行業之稅前純益率由 1985 年之 0.91% 上升至 1999 年之 2.04%，而股東報酬率亦由 1985 年之 12.71% 上升至 1999 年之 23.92%。美國金融業獲利能力提升，除因美國總體經濟表現良好外，1980 年代以來金融機構重整與合併，及科技創新帶動電子銀行相關業務之發展，對強化金融體質有極重要之影響。

相對而言，日本金融機構進行合併的案例，主要仍「救濟式合併」為主，亦即金融機構出現經營危機時，由政府尋找健全之銀行予以吸收合併，藉以達到穩定金融市場之目的。在 1998 年 4 月 1 日實施金融大改革後，由於政府鼓勵銀行合併，日本出現自主性合併風潮，使得日本出現目前 4 大金融集團之型態¹³。

銀行合併後，仍須積極沖銷呆帳及精簡人員等整頓措施並採取經營革新等，才能有效提升經營品質。惟日本金融機構合併後，人員精簡幅度仍不足。以瑞穗銀行合併為例，該行在 2000 年成立後，截至 2002 年 3 月底止，僅削減約一成之人力（見表四），相較於歐美各國約削減二成之幅度，其精簡幅度有限。

表四 日本 4 大金融集團職員數

單位：人數，%

	2000 年 3 月	2001 年 3 月	2002 年 3 月	人員精簡幅度 (%)
瑞穗銀行	37,357	35,615	33,547	10.1
東京三菱銀行	23,466	22,391	21,342	9.0
三井住友銀行	29,324	27,173	25,027	14.6
UFJ 銀行	27,646	26,147	24,205	12.4

資料來源：日本「金融 Business」2002 年 7 月號

在經營能力方面，長期以來日本金融機構過度依賴存款及放款等傳統業務，欠缺金融創新能力，且資金運用能力亦不足，如代表資金運用能力之資金運用報酬率，日本商業銀行在 1999 年僅為 2.14%，低於美國之 7.79%。而其股東權益報酬率（Return of Equity, ROE）

¹³ 四大金融集團分別為瑞穗銀行、東京三菱銀行、三井住友銀行及 UFJ 銀行。

亦僅 5.73%，遠低於美國之 23.92%（見表五）。顯示日本金融機構極待擺脫舊有之經營模式，以有效提升經營能力。

表五 美日商業銀行經營能力比較

		1985	1990	1995	1998	1999
資金運用	美國	11.93	10.75	8.41	8.06	7.79
報酬率	日本	7.04	7.74	3.20	2.27	2.14
存放款利差	美國	3.64	2.86	3.42	3.18	3.31
	日本	1.37	1.03	0.47	0.39	0.50
資本適足率	美國	6.61	6.59	8.01	8.49	8.49
	日本	3.45	3.91	4.90	6.50	5.02
股東權益報酬率 (ROE)	美國	12.71	10.18	22.42	20.63	23.92
	日本	14.85	9.74	-3.35	-12.37	5.73
資產報酬率 (ROA)	美國	0.84	0.67	1.80	1.75	2.03
	日本	0.51	0.38	-0.16	-0.80	0.29
稅前純益率	美國	0.91	0.69	1.81	1.81	2.04
	日本	0.51	0.38	-0.17	-0.38	0.21

資料來源：日本「經濟學人」週刊，2002年4月9日號

三、金融監理

為因應金融業跨業經營及金融商品多元化之潮流下，美國與日本在金融監理制度改革方面，呈現不同的方向。美國在 1999 年金融服

務業現代化法案通過後，其對監理制度之改革主要係以 FRB 為核心，負責金融控股母公司之監理業務，金融控股子公司之監理業務則由各業務主管監理機構負責。各監理機構與 FRB 分層負責；而 FRB 除非在特定條件下，不得對金融控股公司之子公司要求提出額外報告或加諸任何經營上之規範。

在此分工制度下，FRB 對金融控股公司之監理，主要在全盤掌握金融控股公司整體的業務活動，並防止各業務主管機關因本位主義所造成之監理漏洞。此制度最大的挑戰在於負責傘狀監理核心之 FRB 與其他監理主管機關間之分工與協調，如何互相合作並分享資訊，以滿足各機關之監理需求，並避免不必要之重複監理，以免造成業者負擔，這是值得深思的問題。雖然美國之制度，與金檢一元化之趨勢相異，但由於分工得宜，尊重專業分工，使美國對金融機構能有效管理。

日本在 1998 年以前，一直由大藏省負責金融機構之監理，惟大藏省多年以來，以護送船團¹⁴方式管理金融機構，限制金融機構自由競爭，造成金融業長期缺乏競爭力，並屢屢發生人謀不臧現象。在 1998 年日本金融危機後，日本由金融廳接替大藏省之角色，接手金融檢查及金融企畫業務，屬高度集中之金融檢查機構。由於監理範圍龐大，其對象除四家超大型銀行、銀行，以及其他相關領域如保險、證券等監理業務外，在加上日本金融業務日益多元化，及新興金融商品興起，已對金融監理機關之專業能力，形成新的挑戰。

¹⁴所謂護送船團方式是指大藏省在管理金融機構時，為維持金融秩序，以各種業務管制措施，限制金融機構競爭，以防止經營不佳之金融機構倒閉，結果卻形成全體金融機構依最不具效率金融機構步調前進之行政措施。

表六 美日金融監理機制比較

國家別	美國	日本
監理特色	結合傘狀監理與功能性監理	金檢一元化
監理機構	由聯邦準備銀行負責金融控股公司及聯邦銀行之監理，另由通貨監理署、FDIC、州銀行局、儲蓄協會監理署及信合社管理局等機構負責不同層級之金融機構監理	金融廳
統合程度	部分統合	完全統合
監理對象	金融控股公司、銀行、儲貸機構、證券及保險業等之檢查與管理由各主管機關負責	金融控股公司、銀行，農漁會、信合社及證券、保險業等之檢查與管理
金融監理決策溝通機制	設跨部會之「聯邦金融機構檢查委員會（Federal Financial Institutions Examination Council's，FFIEC）」擔負起各金融監理機構之橫向聯繫工作，與統一金融檢查之準則及規範	金融廳長官在必要時得向相關部會首長提出資料及說明，以獲得必需之協助

資料來源：筆者整理

陸、對我國之啟示與建議

一、鼓勵民間參與不良債權處理

美國處理不良債權成功之因素，主要是善用購買與承受方式，利用民間資金，參與競標問題金融機構資產，並靈活透過分割分行方式，吸引更多參與者，透過競標方式處理問題金融機構資產，以減輕政府財政負擔。累計 1988 年至 1993 年間，FDIC 利用民間企業來處理的逾期放款佔總逾期放款金額之比率超過 45%¹⁵，顯見民間力量在處理不良債權之重要性。

¹⁵ FDIC(1998)，"Managing The Crisis: The FDIC and RTC Experience."1998,6

我國今後在處理不良債權方面，除了政府資金外，應善利用民間之力量，鼓勵民間參與，透過民間資金及彈性經營，並引進國外之 Know-how，對加速處理國內不良債權將有正面助益。另訂定一套完善之法律，讓不良債權處理機制能避免政治之干擾，以及人為干預，亦將是我國處理不良債權成功與否之重要因素。

二、儘早處理不良債權處理，避免其惡化

日本之經驗告訴我們，政府若拖延處理將使不良債權不斷增加，使問題更形惡化。日本在 1990 年代泡沫經濟破滅初期，由於政府與民間普遍認為地價及股價下跌將只是短期現象，並將此次衰退視為單純的景氣循環，而不願積極處理不良債權問題，錯失處理的黃金時機，造成不良債權之不斷累積。依日本金融廳之統計，截至 2002 年 3 月底止，日本金融機構除歷年來已處理之 81.5 兆日圓之不良債權，仍有金額高達 52.4 兆日圓之不良債權有待處理，該金額遠高於該機構於 1999 年所公佈之 33.9 兆日圓，呈現不良債權逐年增加之窘境。另在 2002 年度，日本金融機構就新增 9.4 兆日圓之不良債權，顯示不良債權若不及早處理，將隨著時間經過而不斷增加，政府應儘早並且徹底加以解決。

截至 91 年 12 月止，我國金融機構逾放金額為 1.07 兆元，逾放比為 6.84%。由於我國在不良債權認列上較國際標準寬鬆，因此實際金額應較此為高。雖然我國金融機構近年來已打銷九千億元以上不良債權，惟逾放金額仍持續攀高，與日本情形頗為類似。有鑒於日本放任金融機構拖延處理不良債權，造成經濟長期低迷，及不良債權不斷增加，我國在處理不良債權時，應加速建立一套完整的不良債權處理機制，並強化不良債權之認列標準，以避免金融機構隱藏壞帳，拖延處理，造成社會成本之浪費。

三、權責相符之金融監理機制

美國在 1999 年之金融服務業現代化法案通過前，所採取的監理

模式即為功能式監理，金融服務業現代化法案為因應控股公司之出現，因此修正原有金融監理機制，結合以 FRB 為核心之傘狀及功能式監理。而隨著通訊科技進步、電子交易發展及直接金融盛行，使得金融監理機關必須修正以往之監理模式，不斷創新，結合創新科技與新思惟，方能有效監理金融機構。

日本在金融監理方面，在 1998 年以前，日本所採取之模式是以大藏省為主之高度統合模式，結合監理與管理之功能，負起輔導金融業發展之角色，與我國情形頗為類似。在金融監督廳成立後，日本仍是以金融監督廳取代大藏省之角色，屬金檢一元化之國家。然而金檢一元化能否是為有效監理的保證，不無疑問。日本立教大學 Hayakawa 教授即強調，日本早在二十年前，即施行金檢一元化，但大藏省行政指導方式管理金融機構，並屢屢發生人謀不臧現象，監理品質低落，造成日後金融機構競爭力不佳，顯見一元化機制並非是金融有效監理的萬靈丹。比較美、日兩國之模式，金檢機關是否一元化與監理品質無絕對關係，最重要的乃是設計一套權責相符，擺脫政治干擾尊重專業之檢查機制，並能依市場情況，適當調整之金融檢查制度，才能有效提高金融監理之品質。

四、妥善因應打銷呆帳的負面衝擊

處理不量債權過程中，將使企業破產增加，造成失業率上升，並影響消費，最後將無可避免將對經濟造成負面影響。以日本為例，依日本內閣府之 2002 年 12 月所作之推估，若日本 13 家大型銀行於 2003 年度打銷現有之不良債權，則日本短期內將新增 42 萬人之失業，而若計入當年度新發生之不良債權，則將產生 67 萬人之失業人口。

有鑒於日本在打銷呆帳時所產生通貨緊縮及失業之後遺症，我國在全力打銷不良債權之同時，仍應推出配套之解決失業與防止通貨緊縮措施，以避免處理不良債權對景氣產生負面影響，而陷入不良債權不斷新增之惡性循環中。

參考文獻

1. 麥朝成(1999)，**當前金融問題分析與金融改革應有作法**，中華經濟研究院。
2. 黃銘滄(1998)，**日本金融監理機關及存保機構因應金融危機之對策**，中央存款保險公司。
3. 林維義等(1998)，**中央存款保險公司出國考察報告彙編(三)**，中央存款保險公司。
4. 中央存款保險公司翻譯(1998)，**美國聯邦存款保險公司與清理信託公司處理金融危機之經驗與啟示**。
5. 姚清瀛(1999)，「美國金融現代化法案」，**國際金融參考資料**，第44期，中央銀行。
6. 中華經濟研究院(2000)，**主要國家建立不良金融資產處理機構之經驗及其成效**，行政院經濟建設委員會委託研究。
7. 中華經濟研究院(2000)，**我國成立不良金融資產處理機構之可行性研究**，行政院經濟建設委員會委託研究。
8. 李滿治等(2000)，**強化我國問題金融機構處理機制之研究**，中央存款保險公司。
9. 游淑雅等(2001)，「主要國家處理問題金融機構之作法與重要案例-兼論設立不良資產處理機構之經驗」，**國際金融參考資料**，第46期，中央銀行。
10. 樓偉亮(2002)，「金融安全網與處理失敗銀行機制」，**存款保險資訊季刊**，第15期，中央存保公司。
11. 王政東、吳美華編(2002)，**經濟金融危機的防範與因應—各國經驗**，金融研訓院。
12. Dymski, Gary (2002)，*The Global Bank Merger Wave: Implications for Developing Countries*，UC Riverside,
13. Gramm, Philip (1999)，*Summary of Financial Services Modernization Act of 1999*，Senate Banking Committee Press Release.
14. Kanaya, Akihiro & Woo, David (2000)，*The Japanese Banking Crisis of the 1990s: Sources and Lessons*，IMF.
15. McCallum, John (1998)，*Issues to Address Before Letting the Banks Merge*，Policy Option.

16. PricewaterhouseCoopers (2000), *An Executive's Guide to U.S. Financial Modernization*.
17. 高阪章(1993),「アジア諸国の金融改革」, **フィナンシャルレビュー**, 第27号, 日本大蔵省財政金融研究所。
18. 全国銀行協会金融調査部(2000), **わが国の銀行**, 財経詳報社。
19. 三和総合研究所(2001),「不良債権問題の現状」,
www.ufji.co.jp/publication/report/2001/0116.pdf。
20. 三和総合研究所(2001),「不良債権問題の現状(2)」,
www.ufji.co.jp/publication/report/2002/0215.pdf。
21. 日本存款保険機構(2002), **2001年預金保険機構年報**。
22. 三和総合研究所(2002),「不良債権問題の現状(3)」,
www.ufji.co.jp/publication/report/2002/0261.pdf。
23. 本間勝(2002), **世界の預金保険と銀行破綻処理**, 東洋経済新報社。

A Comparison between the Financial Reform in the U.S. and Japan and its Implications for Taiwan

Fu-Tien Hsu

Specialist

Economic Research Department, CEPD

Abstract

In the 1980's, the U.S. went through a critical banking crisis that brought down thousands of banks and thrift institutions. In response, the U.S. government undertook financial reform and strengthened financial supervision, which helped bring about a recovery in its financial system. Japan also encountered the same problems in the 1990's, but because of its inadequate disposal mechanism for systemic non-performing loans and deficiencies in its supervisory system, it has since remained in a state of persistent depression. The stark contrast between these two countries' economic performance in the decade following the crisis can be attributed to their different approaches to dealing with their respective crises. In this respect, their contrasting experiences offer lessons for Taiwan's pursuit of financial reform.