

# 美國、日本及我國立即糾正措施相關規定之比較 —兼論我國安定金融秩序相關法制

- 一、緒論
- 二、美國立即糾正措施
- 三、日本立即糾正措施
- 四、我國立即糾正措施
- 五、我國安定金融秩序相關法制
- 六、美、日及我國立即糾正措施比較
- 七、結論與建議

## 摘要

起源於美國的「立即糾正措施(Prompt Corrective Action; 下簡稱 PCA)」，係指金融監理機關依據金融機構不同資本水準等狀況，具體明確規範應對其採取限制盈餘分配或其他各種可能處分的一種監理措施，並分為應採取的「強制性措施」及可視情況自由裁量的「選擇性措施」。

我國亦已建立以資本適足率為基準的監理規範，2002 年 1 月 1 日及 2001 年 11 月 1 日分別施行之「銀行資本適足性管理辦法」及「金融控股公司合併資本適足性管理辦法」，對於資本適足率不足 8% 或 6% 之銀行，以及資本適足率不足 100% 之金融控股公司，得依情節輕重施以各種處分，與日本金融主管機關的權衡性措施之精神雷同，雖皆較美國具彈性，然主管機關容易掉入「金融監理寬容(Governance Forbearance)」的陷阱，有時無法令金融機構在問題惡化前即警惕改進，致實施成效恐不及美國。

近二年來，我國在法制方面已修制定完成「金融十法」，惟為澈底安定金融秩序，仍宜速強化監理透明度、確立金融機構倒閉門檻，以及完備短、中、長期配套措施等美國 PCA 所具有的特質，如：修法明定問題金融機構之定義並提早介入、因應「金融控股公司」之成立及早訓練所需金檢專才，以及儘速立法通過「金融資產證券化條例(草案)」、「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」等，將有助於強化我國的「立即糾正措施」。

# 美國、日本及我國立即糾正措施相關規定之比較 —兼論我國安定金融秩序相關法制

我國於 2002 年 1 月 1 日施行「銀行資本適足性管理辦法」，正式開啟對於資本適足率不足之銀行採取「立即糾正措施」，加上我國金融控股公司亦已於 2001 年底正式起跑，國內金融業將呈現另一番新風貌。據此，金融監理機制的變革更值得探討。

爾來國內中興銀行等金融機構問題甚囂塵上，行政院金融重建基金動向備受矚目，美國實施「立即糾正措施」成效受到肯定，但日本殷鑑不遠，我國應有澈底安定金融秩序的做法……

## 一、緒 論

起源於美國的「立即糾正措施(Prompt Corrective Action；下簡稱 PCA)」，係指金融監理機關依據金融機構不同資本水準等狀況，具體明確規範應對其採取限制盈餘分配或其他各種可能處分的一種監理措施，並分為「強制性措施」及可視情況自由裁量的「選擇性措施」。

1990 年代以來，歐、美、亞洲各國銀行業危機的經驗指出，重要成因之一均與主管機關對資本適足率不足的銀行未能斷然採取 PCA 有關，因而常導致爾後處理金融危機的成本遞增。以日本為例，日本政府曾為協助銀行解決資本不足問題，在 1998～99 年挹注 9 兆 5,248 億日圓，使政府持有主要銀行優先股的比重高達 30% 以上，但銀行並未因政府資金注入而對負債的企業實施相關處理措施，以致於政府數年來挹注金融機構資金有增無減，殷鑑不遠，其不良債權問題依然持續惡化，甚至已被視為日本經濟持續衰退或不景氣的主因之一。因此，小泉內閣現階段即暫無挹注資金的考量。

巴賽爾銀行監理委員會 (Basel Committee on Banking

Supervision) 1997 年 10 月發布有效銀行監理之核心原則 (Core Principles of Effective Banking Supervision) 第 22 條，雖已納入金融監理機關須及時採取糾正措施(corrective action)相關決議，惟近幾年來國際學者專家仍認為應將美國聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act；下簡稱 FDICIA)中的 PCA 訂入該核心原則中，以澈底解決金融監理寬容(Governance Forbearance)對金融安全網所帶來的不利影響。

加拿大、日本及我國均已紛紛效尤，實施類似美國 PCA 計畫；相對上，開發中國家的政府介入銀行體系較深，理論上更有必要訂定明確的 PCA 規範，才能抗拒金融監理時面臨的各種壓力。

本文旨在介紹美國、日本及我國的立即糾正措施，並提出具體建議，內容共分七節，第一節為緒論；第二節論述施行立即糾正措施最為人稱道的美國，分析其主要規範與未來發展；第三節簡述日本應用立即糾正措施的範疇，並闡述目前做法與展望；第四節介紹並分析我國建置的立即糾正措施相關機制；第五節簡介我國其他安定金融秩序相關法制規定；第六節比較美國、日本與我國立即糾正措施的異同及成效；最後歸納前述各節分析作成結論與建議。

## 二、美國立即糾正措施

### (一)立法背景

1980 年代美國發生銀行及儲貸機構大肆倒閉的嚴重金融危機，導致美國國會對其金融主管機關監理能力<sup>1</sup>喪失信心，因而其後有 PCA 的相關立法。自此對金融機構於何種狀況下，監理機關應迅速採取何種措施，均有正式法源予以具體明確之規

---

<sup>1</sup>所謂監理能力，係泛指監理機關迅速有效處理問題金融機構，以及經由銀行合併或關閉等方式解決金融機構問題之能力。

範。

1980 年代末美國金融業營運狀況持續惡化，嚴重侵蝕「存款保險基金」<sup>2</sup>，國會認為財政部的改革重點應以重建存款保險基金、改進存款保險制度及強化金融監理為首要，爰於 1991 年通過聯邦存款保險公司改進法(FDICIA)，該法案首要目標為「監理機關在處理問題銀行時，應以存款保險基金長期損失最小的方式來處理。」並據此要求金融主管機關應有的做法如次：

### 1.採行以資本為基準之監理制度

金融主管機關應規範「銀行業穩健經營」準則，並對資本低於一定基準的銀行，必須採取「立即糾正措施」，俾降低問題銀行倒閉的機率，或在問題銀行淨值尚未由正轉為負數前，即予處理，以減少存款保險基金的損失。

### 2.處理倒閉銀行應採取最低成本法(Least Cost)

1980 年代以來由聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation；下簡稱 FDIC)的「銀行存款保險基金」獨自承受倒閉銀行的全部損失，加上長久以來金融監理機關所秉持的「銀行規模太大不能讓它倒閉(Too Big To Fail；下簡稱 TBTF)」處理政策，導致資金不斷投入，而問題金融機構卻越滾越多。因此，FDICIA 規定 FDIC 對瀕臨倒閉銀行的處理應採取最低成本法，確立讓存款人分擔倒閉銀行損失之基本原則。

### 3.建立完善系統性風險防範制度

為減輕銀行倒閉對金融支付系統之衝擊，進而消除監理機關對放棄 TBTF 政策的疑慮，俾監理機關遵循以最低成本

---

<sup>2</sup>聯邦儲蓄貸款保險公司(Federal Savings & Loan Insurance Corporation；FSLIC)承保之儲蓄貸款機構，於 1988 年破產率為 6.95%，已高於經濟大恐慌時期的 5.7%，不良資產占總資產比率更高達 6%，終導致 FSLIC 保險基金損失達 750 億美元而宣告破產。

法處理倒閉銀行之原則，金融主管機關亦應同步建立完善的系統性風險防範制度。

## (二)主要規範

FDICIA 法案第 131 條規定聯邦監理機構應將 PCA 納入規範，聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act；FDIA)第 38 條及 FDIC Rules and Regulations 第 308 條及 325 條，爰將 PCA 納入規範，規定監理機構應將金融機構依資本水準分為五個等級(詳表 1)，進而採取不同的監理措施，包括風險性

表 1 美國立即糾正措施之資本等級劃分表

分類標準 資本等級	風險性資本比率 (1)	第一類風險性 資本比率 (2)	槓桿比率 (3)
資本良好機構	≥ 10% 且	≥ 6% 且	≥ 5%
資本適足機構	≥ 8% 且	≥ 4% 且	≥ 4% (4)
資本不足機構	≥ 6% 且	≥ 3% 且	≥ 3% (5)
資本顯著不足機構	< 6% 或	< 3% 或	< 3%
資本嚴重不足機構	有形淨值(Tangible Equity)占總資產比率 ≤ 2%		

(1)風險性資本比率(Total Risk-based Capital Ratio)=資本總額/加權後風險性資產(Risk-Weighed Capital)。

(2)第一類風險性資本比率(Tier 1 Risk-based Capital Ratio)=第一類資本/加權後風險性資產。

(3)第一類槓桿比率(Tier 1 Leverage Ratio)=第一類資本/資產總額平均數。

(4)或第一類槓桿比率 ≥ 3%，但最近連續幾期的檢查報告綜合評等(composite rating)為第 1 級者。

(5)或第一類槓桿比率 < 3%，但最近連續幾期的檢查報告綜合評等為第 1 級者。

資料來源：The FDIC Quarterly Banking Profile, third Quarter 2001.

DEFINITIONS – Assessment base distribution.

資本比率未達 8% 的金融機構，監理機關應要求該機構提出資本重建計畫等強制性措施(詳表 2)。

PCA 監理規範僅是美國金融改革重點之一，其他防範系統性風險的相關配套措施如：依據金融機構改革、復甦、強制法案(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement

Act；FIRREA)設立重整信託公司(Resolution Trust Corporation, 下簡稱 RTC)，並規定儲蓄貸款機構應加速沖銷不良款項；要求 RTC 於 90 天內處分 80%的資產，俾其解決倒閉金融機構之不良資產，且 RTC 功成身退後併入 FDIC；1993 年起實施風險差別費率；以及存款保險基金占保額內存款應設定目標值 1.25%，並於 1995 年達到目標值後即不再調高存款保險費率等。

表 2 美國立即糾正措施的監理措施分類表

措施分類	強制性 監理措施	選擇性 監理措施
資本等級		
資本良好機構	若從事資本分配或支付管理諮詢服務費用後，有成為「資本不足機構」之虞時，則不得為之。	當資本良好機構處於不安全或不穩健之狀態，或正從事於不安全或不穩健之業務時(下簡稱【*】)，監理機關可將其降等為「資本適足機構」
資本適足機構		【*】監理機關可對其採取適用於「資本不足機構」強制性監理措施
資本不足機構	禁止資本分配及對任何具有控股權者支付管理諮詢服務費、加強監理並定期複核資本改進情形、提出資本重建計畫並經母公司保證、限制總資產成長，以及未經核准，不得承購金融機構、增設分支機構或經營新金融業務。	【*】或監理機關有所必要時，可對其採取適用於「資本顯著不足機構」強制性監理措施
資本顯著不足機構未提出或未履行資	應採適用於「資本顯著不足機構」強制性監理措施外，亦需	必要時，監理機關可採取適用於「資

本重建計畫的資本不足機構	限制主管人員報酬，採取其他一或多項措施。(**)	本嚴重不足機構」強制性監理措施。
資本嚴重不足機構	應採適用於「資本顯著不足機構」強制性監理措施外，亦需進行接管或清算，並進一步限制業務。	無

\* 聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act; FDIA)第 8 條(b)(8)定義：「金融機構最近之檢查報告中，若其資產品質、管理能力、盈利性、流動性其中一項被列為不良評等(3 級或 3 級以下)，且尚未改善者，則監理機關可判定該機構正從事於不安全(unsafe)或不穩健(unsound)之業務。

\*\* (1)需讓受有表決權的股份，或與其他機構合併；(2)限制與關係企業間的交易；(3)限制存款利率的給付；(4)限制資產的成長；(5)限制從事過度的風險性業務；(6)要求撤換或重新選任董事或高級主管；(7)禁止收受同業存款；(8)限制控股公司進行資本分配；(9)要求放棄有破產之虞關係企業的持股。

資料來源：Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, Legislative and Regulatory Alert Series; FDIA SEC. 38 PROMPT CORRECTIVE ACTION。

### (三)實施成效

美國 1992 年 12 月 19 日正式生效的「立即糾正措施施行細則」，係適用於聯邦準備理事會(Federal Reserve System; FED)、財政部金融局(Office of the Comptroller of the Currency; OCC)、聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation; FDIC)及儲貸協會監理局(Office of Thrift Supervision; OTS)等四個聯邦監理機關。另為促使未達監理資本水準的聯邦要保信用合作社儘速提升其淨值，其監理機關——全國信用合作社管理局(National Credit Union Administration; NCUA)亦於 2000 年 2 月 6 日通過 PCA 修正案<sup>3</sup>。因此，美國五個聯邦監理機關均已將立即糾正措施納入明文規範，該措施近十年來的施行成效卓著，有助於該國強化資訊透明化與監理制度。

<sup>3</sup>參見中央存款保險公司存款保險季刊 89 年 3 月摘自 Banking Report 2000 年 2 月 7 日。

### 三、日本立即糾正措施

#### (一)立法背景

1990年代以來，日本不良債權持續竄升，各國際金融評等機構爰對日本公布的不良債權數據抱持懷疑態度，日本國內銀行屢遭調降評等。因此，日本政府金融主管機關於1997年參酌美國PCA，訂定「金融機構早期改善措施」，俾改善不良債權分類中所謂「經營援助債權<sup>4</sup>」的認定基準，以澈底清查銀行的不良債權金額，據以編制銀行正確的自有資本比率。

#### (二)主要規範

日本金融主管機關自1998年3月底決算後新的會計年度開始，實施「金融機構早期改善措施」，規定金融機構必須根據新的「自行查定債權分類」基準，將放款資產分類為「正常債權」、「要注意債權」、「有破產疑慮債權」及「不能回收債權」等四級。其中，後面兩項列為「不良債權」，「要注意債權」則為「灰色債權」；惟「要注意債權」及「有破產疑慮債權」的判斷抉擇，認定標準不一，引起爭議；另「灰色債權」與「不良債權」的查核認定，亦難有統一的區隔標準，且「灰色債權」未來轉變成「不良債權」的可能性頗大。

此外，日本將金融機構依自有資本額狀況區分金融機構，主管機關得發布命令之內容，均含有極大的裁量空間(詳表3)，其主要目的仍係依據金融機構提出的經營改善計劃，作為政府

表3 日本金融機構早期改善措施之資本等級劃分及措施表

對象區分	分類	在國外設有營業據點之銀行	在國外未設營業據點之銀行	發布命令內容
		自有資本比率 (適用國際標準)	自有資本比率 (適用國內標準)	

<sup>4</sup>傳統上，日本金融機構本身對於「不良債權」的認定，有如下四種類型：1. 融資對象倒閉而發生的「破產債權」；2. 未在一定期間間支付本利的「逾期債權」；3. 減免支付利息的「減免利息債權」；4. 對融資對象提供經營援助的「經營援助債權」。



非適用對象	$\geq 8\%$	$\geq 4\%$	無
第 1 種區分	$< 8\%$ 且 $\geq 4\%$	$< 4\%$ 且 $\geq 2\%$	提出並實施經營改善計畫。 提出增強自有資金相關計畫。
第 2 種區分	$< 4\%$ 且 $\geq 2\%$	$< 2\%$ 且 $\geq 1\%$	提出並實施經營改善計畫。 禁止或其他必要措施。(註)
第 2 種區分之 2	$< 2\%$ 且 $\geq 0\%$	$< 1\%$ 且 $\geq 0\%$	選擇充實自有資金、大幅縮小業務、合併或退出銀行業之其一，並提出增強自有資金相關計畫。
第 3 種區分	$< 0\%$		停止全部或部分業務，並檢討開始申請破產處理手續之可行性。

註：(1)禁止或刪減股利分配及經營者獎金；(2)縮減或限制總資產；(3)縮小或廢除營業處所；(4)縮小子公司等之業務或處分其股份。

資料來源：引用蔡宗義撰日本金融監管制度之破綻與變革之研究，台灣經濟金融月刊第 24 頁，民國 90 年 6 月 20 日。

財務協助方式之依據。

### (三)成效與未來展望

日本於 1999 年 3 月實施「金融再生法公開債權」法案，規定主要銀行、地方銀行及合作社等其他金融機構分別自 1999 年 3 月底、1999 年 9 月底及 2000 年 3 月底起，要求該等金融機構公要求該等金融機構公開債權狀況，惟依此一基準計算的不良債權規模，約為「自行查定債權分類」基準申報的二分之

一強<sup>5</sup>，顯見新法反而淡化近三年來日本資訊透明化之努力。

日本政府已體認龐大的不良債權危害該國的金融穩定，遂於 2001 年 6 月要求 15 家大型行庫應於 2~3 年內打消不良債權，若於期限內無法完成，原則上應轉讓讓給整理回收機構(the Resolution and Collection Corporation；下簡稱 RCC)」處理，並擬有效運用公營金融機構融資協助企業重建，成立企業重建基金等。因此，未來不良債權問題能否解決，尚須視其他配套措施如強化 RCC 機能及民間部門自行擬定的「民間整頓(放棄債權)指導方針」之自律性規範等能否奏效而定。

## 四、我國立即糾正措施

### (一)立法背景

財政部於 1992 年 4 月 16 日發布施行「銀行自有資本與風險性資產之範圍、計算方法及未達標準之限制盈餘分配辦法」，規範銀行資本適足率若分別未達 8% 及未達 6% 標準時，主管機關得限制其盈餘分配，堪稱為我國金融主管機關以資本適足程度為基準之監理制度的濫觴。所謂「資本適足率」為自有資本與風險性資產比率之簡稱，係指合格自有資本淨額除以風險性資產總額。

### (二)主要規範

財政部建立以資本適足程度為基準的監理規範，係以銀行法第 44 條<sup>6</sup>及其子法為主，並分別於 1998 年 5 月 4 日修正及同年 11 月 13 日訂定施行銀行及信用合作社的「自有資本與風險

---

<sup>5</sup> 2001 年 3 月日本全國存款業務金融機構的不良債權比率與其不良債權金額，依「金融再生法公開債權」基準計算分別為高達 6.79% 及 43.0 兆日圓，惟依此「自己查定債權分類」基準申報者，則高達 12.34% 及 82.7 兆日圓。

<sup>6</sup> 銀行自有資本與風險性資產之比率，不得低於百分之八；必要時，主管機關得參照國際標準，提高比率。前項所稱自有資本與風險性資產，其範圍及計算方法，由主管機關定之。主管機關於必要時，得對銀行之風險性資產予以限制。凡銀行實際自有資本與風險性資產之比率低於規定標準百分之八者，主管機關得限制其分配盈餘並為其他必要之處置或限制；其辦法，由主管機關定之。

性資產之範圍、計算方法及未達標準之限制盈餘分配辦法」，復配合銀行法第 44 條第 3 項之規定，於 2001 年 10 月 16 日修正前述限制銀行盈餘分配辦法後，發布「銀行資本適足性管理辦法」，對於銀行資本適足率不足 8% 與 6% 之銀行，得依情節輕重施以各種處分，以確保銀行之自有資本，減少風險性資產，建立以「增加自有資本減少風險性資產」為核心原則之處理措施(詳表 4)。

此外，2000 年及 2001 年立法院分別通過的存款保險條例及銀行法部分條文修正案中，有關強化處理問題金融機構的相關規定，如銀行法第 61 條之 1、第 62 條、第 62 條之 1 至 62 條之 9，以及存款保險條例第 15 條至第 17 條及增訂第 15 條之 1、第 15 條之 2 等，對早期發生異狀或未達資本適足標準之金融機構，亦訂有相關規範<sup>7</sup>，俾主管機關掌握充分裁量權，可適時採取不同之處分方式，亦可視為我國 PCA 的主要法規。

### (三)未來展望

我國有關立即糾正措施的金融監理機制，經過近二年來的法規修制訂工作，明文增加不少處置措施，惟相較於美國 PCA 而言，金融主管機關裁量權未有稍減。譬如：今(2002)年 1 月 1 日施行的「銀行資本適足性管理辦法」，係僅將原有「得依規定限制盈餘分配」規定修正為「銀行資本適足率在 6% 以上未達 8% 者，以現金或其他財產分配盈餘之比率，不得超過當期稅後淨利之 20%」及「銀行資本適足率低於 6% 者，盈餘不得以現金或其他財產分配」之強制性規範，其他新增選擇性措施包括「主管機關並得命其提報增加資本、減少風險性資產總額之限期改善計劃」等各種處分。然而「何時採取行動」的

**表 4 我國銀行資本適足性管理辦法資本等級劃分及措施表**

分類	銀行及其合併*	監理措施
----	---------	------

<sup>7</sup> 參見民國 88 年 11 月 4 日行政院經濟建設委員會「『強化經濟體質方案』後續措施」二、改進金融制度(六) 強化金融監理制度「2.參酌國際慣例，強化處理問題金融機構之機制研究採行『立即糾正措施』之監理規範」說明部分。

對象區分	資本適足率**	強制性措施	其他必要處分
非限制對象	≥8%	無	無
第 1 種區分	<8% 且 ≥6%	以現金或其他財產分配盈餘之比率，不得超過當期稅後淨利之 20%。	得命其提報增加資本、減少風險性資產總額之限期改善計劃。
第 2 種區分	<6%	盈餘不得以現金或其他財產分配。	得視情節輕重處分。(註)

\* 銀行與其轉投資之金融相關事業具公司法規定之控制與從屬關係者，除已宣告破產或經法院裁定進行重整者或設立於國外且受外匯管制致其股利無法匯回者外，應編製合併財務報表並計算合併資本適足率。

\*\* 所謂「資本適足率」為自有資本與風險性資產比率之簡稱，係指合格自有資本淨額除以風險性資產總額；定義詳「銀行資本適足性管理辦法」第 2 條。

註：主管機關得視情節輕重，為下列之處分：(1)限制給付董事、監察人酬勞金、紅利及酬勞金；(2)限制依銀行法第七十四條、第七十四條之一或其他法律規定之股權投資；(3)限制申設分支機構；(4)限制申請或停止經營將增加風險性資產總額之業務；(5)令銀行於一定期間內處分所持有被投資事業之股份；(6)令銀行於一定期間內撤銷部分分支機構。

資料來源：「銀行資本適足性管理辦法」第 10 條，

[http://www.boma.gov.tw/index\\_dir02.htm](http://www.boma.gov.tw/index_dir02.htm)，2001 年 11 月 22 日。

時機，仍由主管機關「視情節輕重」而定，此與日本「金融機構早期改善措施」中金融主管機關發布命令的權衡性措施精神雷同。

因此，今年 1 月 1 日施行「銀行資本適足性管理辦法」後，金融機構的投、融資是否將更為保守，信用緊縮現象是否持續或有惡化之虞，將視金融主管機關對不符資本適足率的問題金融機構如何處理，以及其他「安定金融秩序」配套措施而定。

## 五、我國安定金融秩序相關法制

近二年來政府修制定的金融法規，目的不外有「安定金融秩序」及「提高金融效能」，包括已通過立法及尚未完成的法

案，統稱為「金融十二法」<sup>8</sup>。其中，「安定金融秩序」方面，財政部對近幾年來的重大金融事件之處理，皆可彈性援用銀行法第 62 條及其他相關規定，指定中央存款保險公司或銀行團進駐接管，以穩定金融秩序，並曾針對我國資本監理的相關規範及後續處理措施，持續進行法制面修訂工作，如：「銀行法」增訂第 61 條之 1 及第 62 條之 1 至之 9；「金融機構合併法」第 13 條至第 15 條；「存款保險條例」增訂第 15 條之 1、之 2 及第 17 條之 1、之 2；「保險法」修正第 143 條至第 143 條之 3、增訂第 143 條之 4；以及制定「行政院金融重建基金設置及管理條例」等相關規範，俾因應將來變動迅速之金融情勢。

### (一) 安定金融秩序相關法令與配套措施

上述與存款大眾攸關的安定金融秩序相關法令與配套措施，簡要說明如次：

#### 1. 建立以風險管理為基礎的金融監督管理方向

修正「銀行法」第 44 條、「金融控股公司法」第 40 條、今年 1 月 1 日施行的「銀行資本適足性管理辦法」及「金融控股公司資本適足性管理辦法」等。

#### 2. 強化主管機關處理問題金融機構之權限

制定「金融機構合併法」第 13 條至第 15 條，強制基層金融機構退出市場的規範；增訂「銀行法」第 61 條之 1、第 62 條之 1 至之 9，以及修正「存款保險條例」第 17 條之 2 等，主管機關對問題金融機構得予以糾正、命其限期改善及補強有關對問題金融機構之監管、接管等規定。

---

<sup>8</sup> 包括 2000 年通過的「證券交易法」、「銀行法」、「信託業法」、「金融機構合併法」、2001 年 6 月底通過「加值型及非加值型營業稅法」、「存款保險條例」、「保險法」、「行政院金融重建基金設置及管理條例」、「金融控股公司法」及「票券金融管理法」等所謂「金融六法」，以及至今尚未通過立法的「金融資產證券化條例(草案)」及「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」等，合計「金融十二法」。

### 3. 設立「金融重建基金」並續降金融機構營業稅

2001年7月9日頒布「行政院金融重建基金設置及管理條例」，設置「行政院金融重建基金」，中央存款保險公司得申請運用該基金，全額賠付經營不善金融機構之存款及非存款債權，不受「存款保險條例」第9條有關最高保額及第15條第2項、第17條第2項但書有關提供財務協助支出之成本應小於現金賠付之損失的限制，以降低金融機構擠兌機率。「存款保險條例」並配合增訂第17條之1，「以中央存款保險公司未來十年存款保險費增加之總收入為限額範圍」，辦理要保機構負債之理賠及資產之善後處理；「營業稅法」亦配合增訂第8條之2「金融業自中華民國95年1月起，免徵營業稅。」等規定。

#### (二) 實施成效

以「行政院金融重建基金」處理36家淨值為負數的基層金融機構，已於2001年12月中告一段落，填補資金缺口達773.05億元，業已撥付予概括承受該36家基層金融機構之銀行。另該基金委員會亦已同意將主管機關監管一年半之久的「中興銀行」納入處理對象，並於同年11月正式由財政部進駐接管，代行股東會職權。惟其他銀行如高企至2001年6月底資本適足率已轉呈負數，即使資本適足率高達16.9%的東企，亦因年年虧損累累而擬依銀行法第64條先減資再增資等，若再加上資本適足率不及8%的其他潛在問題銀行(參見表5)，累計家數至少占銀行總家數一成以上，彰顯我國金融秩序之安定，仍亟待強化。

## 六、美、日及我國立即糾正措施比較

### (一) 以美國 FDICIA 要求金融主管機關應有做法之比較

各國金融主管機關針對問題金融機構所採取的處分措施

表5 近四年來部分銀行資本適足率統計表

	87年	88年	89年	90年6月
--	-----	-----	-----	-------

華僑銀行	8.01	7.30	6.01	5.85
泛亞銀行	6.14	6.30	7.73	7.40
中興銀行	9.07	8.90	1.11	0.19*
高雄中小企銀	13.40	5.70	1.18	- 0.16*
花蓮中小企銀	9.18	8.60	5.86	7.60
慶豐銀行	8.60	7.90	8.71	9.30

資料來源：各年本國銀行營運績效季報，中央銀行金融業務檢查處編印。

\*2001年9月底，中興銀行與高雄企銀淨值已分別降為負39.65億元及負29.24億元，同年12月13日證券交易所董事會通過將該兩家銀行於2002年1月17日下市，成為國內上市銀行股下市之首例；兩家銀行均已完成鉅額減資作業，減資後股本分別為37.15億元及5億元。中興銀行擬於2002年2月5日將完成標售作業，以及高雄企銀擬於2002年1月26日完成的現金增資55億元作業，均乏人問津，以致高雄企銀亦於1月28日由財政部指定中央存款保險公司接管，金融重建基金委員會並納為處理之對象。

，實務上差異不大，本節將比較美、日及我國立即糾正措施之目的與做法。

### 1.採行以資本為基準之監理制度方面

相同：目的均為「降低問題銀行倒閉機率」。

相異：美國已明文規範「銀行業穩健經營」的準則，在問題銀行淨值尚未由正轉為負數前即予處理，以減少存款保險基金損失；我國與日本則有極大的裁量權，可能錯失即時處置的時機。

### 2.處理倒閉銀行應採取最低成本法方面

相異：

(1)美國金融監理機關已放棄「銀行規模太大不能倒閉」的處理政策，降低以政府資金不斷投入卻又無法解決的金融問題，俾遵循銀行以最低成本法處理倒閉銀行之原則；我國與日本則未採取最低成本法處理倒閉銀行之原則，亦尚未嚴格採用美國PCA強制資本嚴重不足的機構於1年內退出市場之機制。

(2)美國仍採限額保障存款；我國與日本則未確立讓存款人分

擔倒閉銀行損失之基本原則，反而暫時從限額保障存款改為全額保障存款與非存款債權。

### 3.建立完善系統性風險防範制度方面

相異：

- (1)美國 RTC 業已功成身退；日本 RCC 機能尚待強化；我國「行政院金融重建基金」亦有多家可能成為問題銀行的金融機構亟待處理。
- (2)與問題或倒閉金融機構不良資產之處理最具密切性的資產證券化，美國市場逐漸成熟；日本近 3 年來才實施，惟成效不彰；我國則仍在籌劃階段。
- (3)美國實施風險差別費率並分階段調高存款保險費率至存款保險基金占保額內存款達到法定的目標值 1.25%；日本未採風險差別費率，亦未設定存款保險基金占保額內存款法定目標值；我國雖已採風險差別費率，但亦未設定存款保險基金占保額內存款保險法定目標值，致我國與日本存款保險基金均有遭受侵蝕之虞。

### (二)以美國 PCA 所具有的基本精神與配套措施說明

綜上所述，日本、我國的立即糾正措施仍欠缺美國 PCA 所具有的提高透明度與確立倒閉門檻兩大基本精神，加上配套措施不足，致實施成效恐令人擔憂(詳表 6)。

#### 1.美國金融監理機制透明度較高

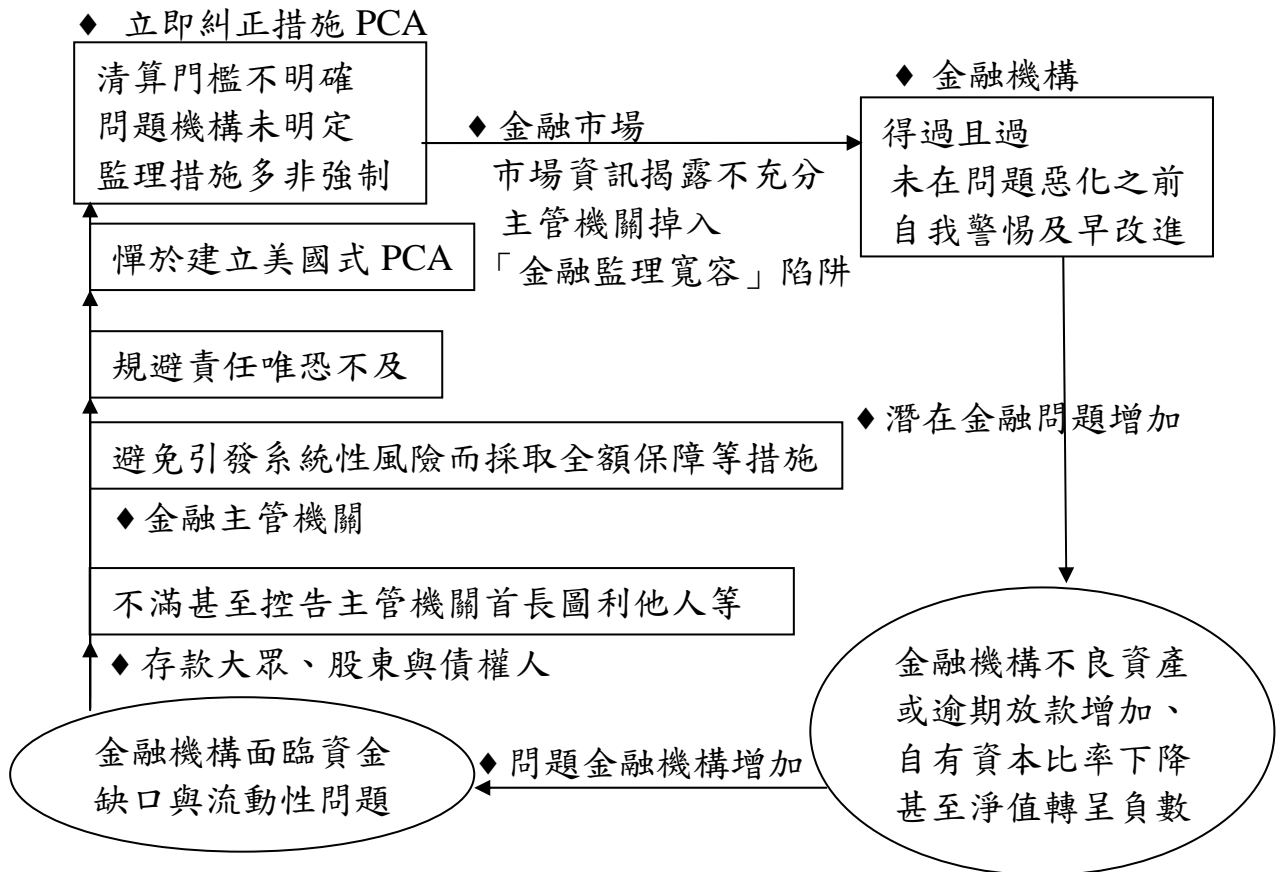
我國與日本立法體制，賦予金融主管機關於適當時機採取不同之處理方式，相較於美國的立即糾正措施，理論上狀似更為週延，更能依金融機構個案情況之不同，發揮更大的彈性空間。但實務上，由於未就採取措施之時機明確規範，執行時須賴主管機關權衡該問題金融機構之狀況，再來決定採取何種必要之處置或限制，表面上較具彈性，然主管機關容易掉入「金融監理寬容」的陷阱，常因擁有過大裁量權而延誤處理時機，以致問題金融機構淨值惡化，對股東或債權人等利害關係人造成不利，甚至後來控告主管機關或其首長圖利



他人等情事發生，乃至於陷入惡性循環(參閱附圖)。

相對上，美國 PCA 措施使得監理機關的部分裁量權由明確的法律條文取代，處理時機的透明度提高，但監理機關對採取何種措施，仍保有頗大的裁量權。例如當金融機構處於不安全或不穩健之狀態，或正從事於不安全或不穩健之業務時，或監理機關認為有必要時，可將其資本等級降等或對其採取適用於次一資本等級機構之強制性監理措施；FDIC 亦有定期揭露不同資本等級及監理機關風險評估分級之金融機構統計表，而我國與日本均礙於市場不安而未便揭露。

附圖 欠缺透明化機制之立即糾正措施(PCA)惡性循環流程圖



## 2. 美國明文規範金融機構倒閉門檻

我國、日本的立即糾正措施最嚴厲的處分，分別為得令銀行於一定期間內撤銷部分分支機構、停止其全部或部分業務，

仍屬「選擇性監理措施」。

相對上，美國對金融機構有形淨值(Tangible Equity)占總資產比率降至 2%或更低時，須於 90 天內完成清算工作，惟監理機關仍得於一定條件下<sup>9</sup>，申請延長清算工作 3 次，亦即清算問題金融機構以 1 年為期限，倒閉門檻頗為明確，為一「強制性監理措施」，無裁量空間可言。

### 3. 美國配套措施較週延

PCA 雖是同步處理不良金融資產、健全存款保險制度的配套措施之一，但卻是金融監理機構避免金融機構資本或淨值進一步惡化的最後一道防線，若未建立明確且強制性的規範，則勢必影響未來政府的處理能力與財政負擔。如 1999 年我國由台灣銀行對東港信用合作社有關保額外存款的理賠，實質上也是由政府負擔，而 2001 年立法設置「行政院金融重建基金」，僅是將其訴諸明文由政府負擔而已。

相對上，美國的配套措施完備且從長考慮，如放棄銀行不能倒的神話、健全金融資產證券化市場與有限度的存款保障等，能確保 PCA 措施事前預防重於事後處理的實效。

---

<sup>9</sup> 為避免大型銀行倒閉，可能會導致系統性風險，FDIC 仍可對該銀行之存款及非存款負債提供全額保障，但須遵循下列非常嚴格的行政程序：1. 須事先分別取得 FDIC 三分之二董事及聯邦準備理事會(FED)三分之二理事投票通過；2. 再由財政部長報請總統認可，敘明若以最小成本法處理，確實會對經濟狀況及金融穩定造成嚴重影響；3. 事後財政部長須就有關系統性風險所做的決定及理由，告知參眾兩議院之銀行委員會，並同時向會計總署(GAO)提出書面報告，會計總署並就該案進行評估與檢討。

表 6 美國、日本及我國立即糾正措施(PCA)同異比較表

PCA	美國	日本	中華民國
同異點	立即糾正措施	早期改善措施	資本適足性管理辦法
相同點：			
● 措施種類	監理措施種類多可藉由裁量權而異中求同		
● 目的	降低問題銀行倒閉機率		
相異點：			
● 適用範圍	所有金融機構	銀行	銀行、金融控股公司*
● 採行方法			
資本等級	五等級	四等級	三等級
監理措施及 選擇性措施 採行之標準	強制性為主 選擇性為輔 標準較明確	選擇性為主 強制性為輔 標準較不明確	選擇性為主 強制性為輔 標準較不明確
介入問題銀 行時機	淨值尚未由正轉 為負數前即須接 管或清算	淨值已呈負數	淨值已呈負數且經行政 院金融重建基金管理委 員會審查通過者
● 配套措施			
金融機構太 大不能倒的 政策或觀念	早已打破且每年 或多或少均有金 融機構倒	依然存在	依然存在
存保費率	差別風險費率	單一費率	差別風險費率
存款保險基 金目標值	有設定	未設定	未設定
存款保障	限額保障 (10 萬美元)	全額保障延至 2002 年 3 月	全額保障至行政院金融 重建基金運作結束
對倒閉或問 題銀行處理 原則	採最低成本法並 明文禁止對保額 外的存款人予以 賠償	2002 年 3 月前 存款人無需分 擔損失	放棄處理成本應小於現 金賠付損失之限制 存款人與債權人無需分 擔倒閉或問題銀行損失
● 施行成效			
透明化機制	透明度提高	透明度不夠	透明度不夠
清算門檻	有明訂	未明訂	未明訂

問題銀行比	約 1%	資料不可得	一成以上
金融實力 (參見表 7)	至 2001 年仍為 全球首屈一指	第 26 名	第 20 名

\* 僅包括主管機關已對存款業務金融機構發布之「資本適足性管理辦法」。  
資料來源：筆者整理

表 7 IMD 世界競爭力年報中金融實力及其部分指標排名表

代號	指標	年度	美國	日本	台灣
4.21	金融法規 (是否有助金融穩定)	1998	10(↑5)	44(↓5)	29(↑9)
		1999	15(↓5)	42(↑2)	32(↓3)
		2000	13(↑2)	40(↑2)	34(↓2)
4.23	金融資訊透明化	1998	—	—	—
		1999	21	46	35
		2000	11(↑10)	44(↑2)	31(↑4)
3.3.11	金融資訊透明化 *	2001	3(↑8)	46(↓2)	30(↑1)
4.	金融實力 ** (Finance)	1998	1	23(↓18)	19(↑4)
		1999	1	25(↓2)	23(↓4)
		2000	1	22(↑3)	26(↓3)
金融市場(Financial Markets)		2001	1	26(↓4)	20(↑6)

資料來源：IMD, The World Competitiveness Yearbook (1997 年~2001 年)

( )內↑、↓分別表當年度排名較上一年度進、退步；淺綠底表示較比較期 1998 年(淺綠底區前一年)進步，黃底表示較比較期 1998 年(黃底區前一年)退步。

\*：1998 年(含)前，細分類指標尚未有金融資訊透明化(Financial Institutions' Transparency)一項。

\*\*：2001 年起大分類指標金融實力(Finance)已刪除，併為大分類指標之一「企業效率(Business Efficiency)」之中分類指標「金融市場(Financial Markets)」。既有細分類指標中，除金融資訊透明化仍保留(新代號為 3.3.11)外，餘均刪除。本表所列細分類指標項目均為問卷調查所得資料。

## 七、結論與建議

國際清算銀行於 1988 年 7 月發布「國際性銀行風險性資產比率統一計算標準及規定比率」後，國際金融監理重心因此移轉至以資本適足性為主，先進國家亦紛紛建立以資本為基準的監理制度，如美國採行的立即糾正措施即是一項最重要的監理措施。

茲就美國、日本及我國的立即糾正措施相關規範作一番比較之後，總括本文之分析結果，並提出我國應有的做法，以激

底安定金融秩序。

### (一)結論

- 1.金融監理措施採行時機係採「具體明確規定」或「彈性賦予裁量」，孰者較佳？依美、日及我國施行 PCA 的成效觀之，具體明確規範實有其必要性。
- 2.PCA 是金融監理機構避免金融機構資本或淨值進一步惡化的最後一道防線，若未建立明確且強制性的規範，恐將影響未來政府的處理能力與財政負擔。
- 3.金融監理的配套措施完備且從長考量，PCA 即可有效強化政府事前的風險管理機制，亦為監理機關防範金融機構衍生道德風險的有效工具，對金融機構的健全經營將有良好的示範作用。我國雖無以 PCA 為名的規範措施，惟在我國相關法制架構下，仍有頗多類似 PCA 中選擇性措施的機制。
- 4.美國國會因為對金融主管機關監理能力喪失信心而在 PCA 中削減金融監理機關部分裁量權，我國似應及早未雨綢繆，立法強化資本適足性管理方面之強制性措施。
- 5.美國 PCA 與日本、我國的 PCA 重點、做法不盡相同。美國 PCA 特質表現在監理透明度提高、金融機構倒閉門檻明確，及短、中、長期配套措施完備；而日本與我國 PCA 相關規範似尚未完備，並未澈底納入上述美國 PCA 精神。

### (二)建議

#### 1.修改銀行法或銀行法施行細則相關條文

- (1)由於 PCA 強制性措施涉及人民基本權益，長久之計仍以增修訂母法為宜。例如：將銀行法第 44 條第 4 項規定「凡實際比率低於規定標準之銀行，中央主管機關得限制其分配盈餘並為其他必要之處置或限制」之「得」改為「應」，並將「其他必要之處置或限制」內容與適用時機，以及銀行法第 62 條及第 61 條之 1

適用時機，具體明確規範於母法中。逕行修正母法將有助於澈底強化我國金融監理制度，亦可符合「立即糾正措施」真正的精神，發揮該機制之優點，避開既有制度的缺點，促使受監理機構在問題惡化前即可自我警惕改進，即使遭受最嚴厲的接管或清算處分，亦因金融機構仍能自行吸收損失，或可避免最後不得不以公共資金彌補之虞。

(2)銀行法施行細則中明確定義銀行法第 62 條所稱「銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時」及銀行法增訂第 61 條之 1 所稱「銀行有礙健全經營之虞時」等監理規範。

## 2. 修法明定問題金融機構並提早介入

為降低目前問題金融機構可能倒閉機率及引發系統性風險，宜在問題金融機構淨值尚未轉為負數之前，明快介入並適時處理。如修改銀行法施行細則或存款保險條例，明文定義「問題基層金融機構」為「調整後淨值為負數者」、「逾期放款超過一定比率者」或「調整後淨值占放款超過一定比率者」等；「問題銀行」為「連續四季資本適足率低於一定比率者」或「逾期放款超過一定比率者」者等，俾「行政院金融重建基金」提早介入問題金融機構，減少政府稅收損失。

## 3. 因應「金融控股公司」成立及早訓練所需金檢專才

因應「金融控股公司」成立之新情勢，「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」完成立法之前，宜預備充裕之監、接管及金檢等相關人力資源。主管機關應時時處處擬妥「最糟糕劇本」的危機管理做法，以強化金融機構體質為根本，及時訓練所需專才，避免人力銜接上的斷層。加以配合建立上述我國 PCA 強制金融機構退出市場之門檻，將可同步建全金融機構「進入」、「合併」、「監管」及「退出」市場之管道，塑造優質的金融市場遊戲規則。

4.儘速立法通過「金融資產證券化條例(草案)」及「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」

金融資產證券化的設計上，宜避開日本失敗經驗的做法，參採美國成功案例或做法，始有助於金融資產之流動性，促進國內資產管理公司處理不良金融資產之速度。此外，「行政院金融監督管理委員會組織法(草案)」有助於主管機關澈底改革，由機構別管理金融機構之方式，過渡至功能別管理，健全金融監理制度。

5.訂定「銀行業遵循法令暨安全與穩健經營原則」

參酌美國 FDIA 對金融機構從事於不安全(unsafe)或不穩健(unsound)之業務的定義，訂定我國「銀行業遵循法令及安全與穩健經營原則」等相關法律架構，亦符「巴賽爾監理委員會二十五條有效銀行監理基本原則(The Basle Committee's Core Principle for Effective Banking Supervision)」第 1 條所稱的「訂定銀行業遵循法令、安全與穩健經營原則之適當法律架構」。

6.定期發布金融機構風險分布狀況等相關資訊

金融主管機關或逕授權存款保險公司定期公布在不同資本水準或風險等級的銀行、信合社及農漁會信用部等所有金融機構之資本評等狀況，以抑制金融機構過度冒險。最簡單易行之方式為，參酌美國 FDIC 定期發布在不同的差別風險費率之等級下，銀行及儲蓄貸款機構家數的評等分配狀況。其次，進一步定期公布各類金融機構逾期放款與逾期放款比率，及揭露各金融機構(含基層金融機構)之簡明資產負債表與損益表等財務資訊。

7.訂定存款保險基金法定最低目標值

存款保險條例增訂中央存保公司應設定存款保險基金法定最低目標值，並宜賦予中央存保公司調整費率及分配費率級距等必要權限，始足以因應法定最低目標值的施行。

## 參 考 文 獻

1. 劉柏立, 日本處理不良債權問題之研究—兼論我國不良債權問題, 台灣經濟研究院東京事務所, 民國 90 年 11 月 5 日。
2. 蔡進財, 我國存款機制如何配合金融改革, 華信金融季刊第十五期, 民國 90 年 9 月。
3. 蔡宗義, 日本金融監管制度之破綻與變革之研究, 台灣經濟金融月刊, 民國 90 年 6 月 20 日。
4. 郭秋榮, 『金融危機因應機制之研究』考察報告, 行政院經濟建設委員會, 民國 89 年 9 月 29 日。
5. 陳戰勝, 參加美國芝加哥聯邦準備銀行第三十五屆年會報告—全球金融危機對銀行業及金融監理之省思, 中央存款保險公司存款保險資訊季刊, 民國 88 年 12 月。
6. 葉明峰、許福添, 日本金融危機處理法制之探討—金融再生及相關法案, 自由中國之工業, 民國 88 年 1 月。
7. 陳惠文、莊麗芳, 美國FDICIA『立即糾正措施』之主要內容及其影響, 中央存款保險公司存款保險資訊季刊, 民國 83 年 6 月。
8. "Federal Deposit Insurance Corporation Annual Report", 1998.
9. "The FDIC Quarterly Banking Profile", third Quarter 2001.
10. "Core Principles of Effective Banking Supervision", Basle Committee on Banking Supervision, 1997.8,
11. "The Banking Crises of the 1980s and Early 1990s: Summary and Implication", Federal Deposit Insurance Corporation, 1996.
12. "Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, Legislative and Regulatory Alert Series", Prepared by the Financial Institutions Practices of KPMG Peat Marwick and Gibson, Dunn & Crutcher.