

金融危機因應機制之研究

—強化銀行業金融危機防護網之探討

郭秋榮*

壹、緒論

一、研究緣起與目的

經濟學者專家在診斷 3 年前的東亞金融風暴時，均曾指出各國經濟基本面的失衡應負一半責任，金融市場的「過度調整」與政府的「危機處理」不當，亦應負一半責任¹。東亞金融風暴期間，亞洲四小龍的中華民國與新加坡受創程度較輕，亦較早回復平穩，其中主因之一係具有相當的外匯存底與相對較健全的管制體系²。

美國與日本分別於 1980 年代、90 年代面臨國內金融危機嚴峻挑戰。其中，1980 年代末期美國能迅速處理儲貸機構危機，並立法成立重整信託公司加速解決倒閉金融機構資產，強化存款保險公司資金與職權等功能，健全金融體制，為 1990 年代經濟繁榮奠下基礎。反觀日本未能迅速解決國內金融問題，拖延處理導致資金挹注金融機構有增無減，且不良放款居高不下，影響經濟成長。為有效降低

* 經濟研究處專員。本文撰寫過程承胡處長仲英、陳副處長寶瑞及曾專門委員文清費心指導，洪專門委員慧燕審閱與提供寶貴意見，詹稽核方冠與黃專員舜卿之協助，在此一併致謝。惟文中若有任何謬誤，當屬筆者之責。

¹ 參考(1)「東亞經濟好壞參半，金融風暴不致再起」，工商時報 2000 年 7 月 14 日第三版社論；(2) 美國聯邦準備理事會(Federal Reserve System, 下簡稱 FED) 主席葛林斯班(Alan Greenspan) 曾於 2000 年 7 月外交關係委員會召開一場題為全球挑戰的演講中指出，「無人可得知下次金融危機的性質，唯一可以確定的是，人類在處理金融問題的粗率態度，始終不變。」，工商時報同日第二版謝富旭報導；(3) “ASSESSING FINANCIAL VULNERABILITY – An Early Warning System for Emerging Markets”，Morris Goldstein, Graciela L. Kaminsky, Carmen M. Reinhart, Institute for International Economics, June, 2000，作者闡釋印尼金融危機主要原因可能與該報告未納入「企業部門的長短期結構不搭配」、「區域性金融危機之感染」及「政治不穩定性」等 3 個指標有關。

² 參考(1)葉秋南著「國際金融危機剖析」，民國 88 年 12 月財團法人金融聯合徵信中心金融與徵信叢書 NO.37；(2)國立政治大學著「各國對於金融危機處理策略及我國因應之道」，民國 88 年 5 月行政院研究發展考核委員會委託研究報告第 138 頁及第 141 頁；(3)郭秋榮，「金融危機因應機制之研究」，行政院所屬各機關因公出國

國際金融危機的發生機率與傳染效應，本文直接討論美國、日本及東亞國家處理其金融危機的主要經驗與方法，俾作為我國預防金融危機與處理金融問題之參考。

二、研究方法

本文藉由蒐集美、日與東亞諸國暨我國官方與國際各學術研究機構所發表的相關文獻與統計資料，研析各國處理金融危機之經驗與因應機制，並針對我國近二十年來處理金融危機的做法與可能遭遇到的問題，以風險管理與市場機制的觀點，提供政府政策方向與金融情勢分析之參考。

三、研究範圍與架構

本文研究範圍以銀行危機(banking crisis)為主，其他形式的金融危機為輔。另金融危機影響所及甚深且廣，囿於時間限制，本文探討以 1990 年代東亞各國金融危機與 1980 年代美國儲貸危機暨其金融危機相關因應機制為主。

本文旨在健全並強化防範我國銀行危機的機制，內容共分五節，第一節為緒論；第二節論述主要國家銀行危機之經驗與因應機制，並分析相關制度未來發展；第三節簡述我國因應銀行危機的主要機制，並闡述處理問題金融機構的做法；第四節分析我國銀行危機因應機制之問題暨強化之做法；最後則歸納前述各節的分析作成結論與建議。

貳、主要國家因應銀行危機之機制

1980 年代以來，世界各地爆發金融危機前，均有資產價格大幅攀升的共同特徵，隨後或因經濟、金融泡沫遭戳破，以致資產價格劇跌；或因長久以來金融體質未臻健全，復未隨金融自由化與國際化潮流提升競爭力，加上金融機構不良債權與資產懸而未決，導致正常授信之仲介功能未能發揮，金融業信用緊縮。

美、日兩大工業國家與東亞新興國家銀行危機的主要差異，在於前者危機期間長且曾發生信用緊縮現象，且均採浮動匯率制，較無貨幣危機問題，可謂典型的國內銀行危機；後者延續期間較短，係因政府棄守固定匯率後，股市危機、貨幣危機與銀行危機先後迅速爆發的國際金融危機。此外，美、日信用緊縮期間最主要共同特徵為金融機構不良資產劇增，加上貸放心態趨保守長達 2 年以上，以致發生信用緊縮現象(參見圖 2-2)，惟兩國因應對策與效果有顯著差異(見表 2-1)。

綜上所述，銀行危機多屬經濟或金融泡沫的後遺症，且其爆發的流程必經三「不」曲：(參見圖 2-1)

1. 金融市場「不」確定性提高，亦稱信心危機。
2. 銀行與企業資產負債或長短期結構「不」搭配，亦稱流動性危機。
3. 政府「不」及早解決，亦稱意識危機³。

由於不動產泡沫後，金融機構不良資產攀升亟待解決，本節綜合整理主要國家處理銀行危機之做法及其未來發展，分別就存款保險制度、金融監理制度、金融預警系統，以及不良資產處理機制等，加以說明分析。

一、存款保險制度

存款保險係一種政策性保險，結合政府信用與業者互助精神，以穩定金融及保障小額存款人權益為主要目的。據歷史發展經驗，存款保險制度應為政府保證(Government Guarantee)的演進，國際貨幣基金(IMF)曾於 1999 年 4 月發布調查報告，目前全球共 68 個國家依法設有存款保險制度。近 10 年來建立強制投保制度、事前明確規定累積存款保險基金並實施風險費率制度，為全球存款保險制

³ 參見(1)美國FED主席Greenspan曾在世界經濟發展暨合作組織(OECD)2000年11月10日召開一次會議中指出，日本在經濟泡沫崩潰後，政策上的因應若沒有延誤，應可防止嚴重的不景氣；(2)「金融危機會不會爆發？」中國時報2000年11月20日侯南芬撰。

度三大趨勢。

圖 2-1 銀行危機爆發途徑之流程圖

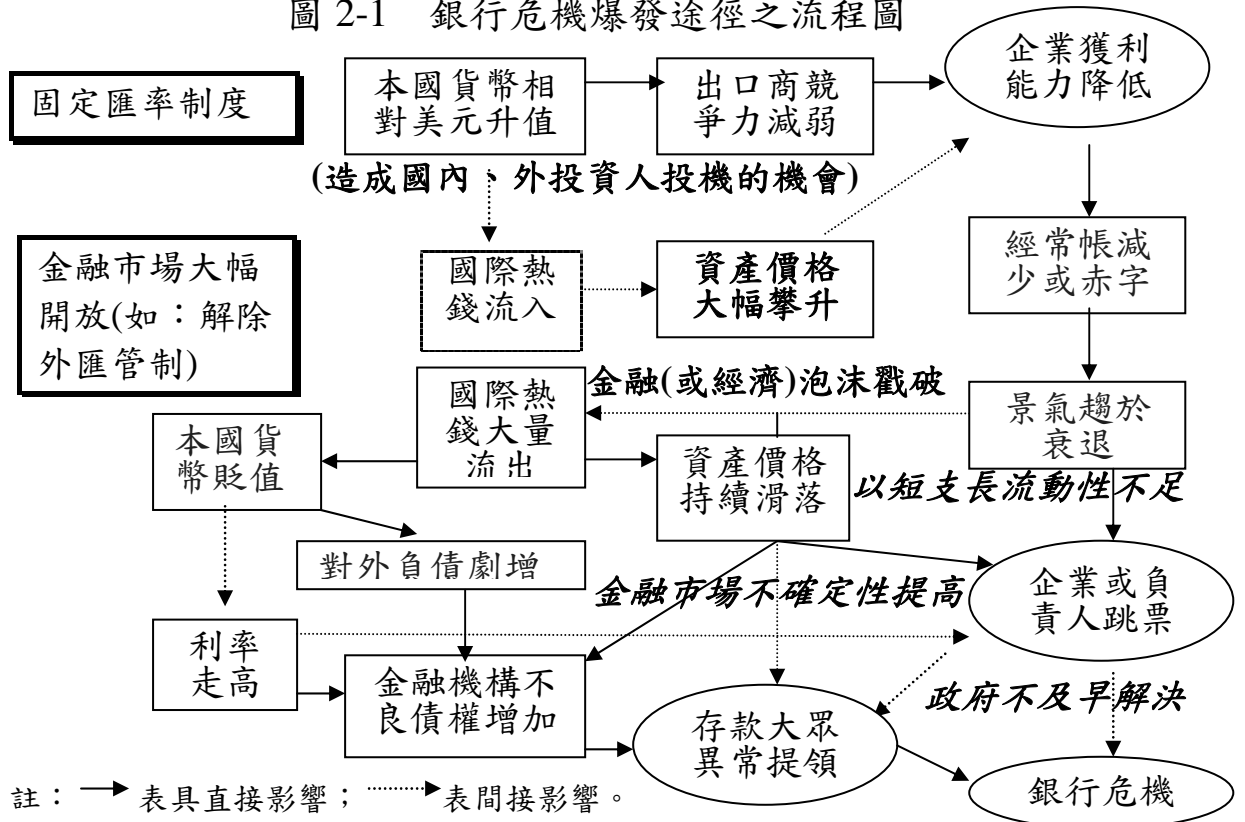


圖 2-2 銀行業信用緊縮惡性循環流程圖

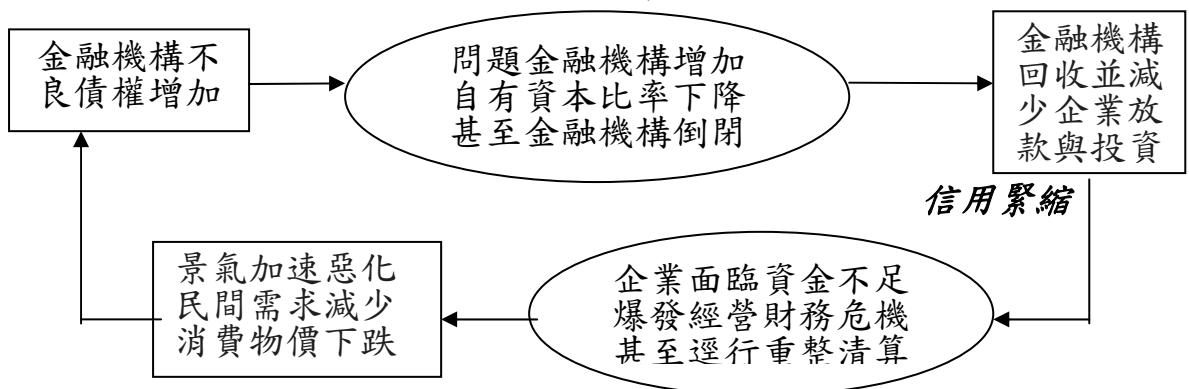


表 2-1 美、日發生信用緊縮之金融環境與因應對策比較表

異同點	美國信用緊縮	日本信用緊縮
<p>相同點：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 發生背景 ● 金融機構問題 ● 銀行資產配置 ● 貨幣政策 	<ul style="list-style-type: none"> ● 金融(或房地產)泡沫 ● 不良資產大幅增加 ● 放款減少，債券增加 ● 央行調降利率，以解決信用緊縮現象。 	
<p>相異點：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 金融泡沫期間 ● 經濟體結構 ● 主要法規變動 ● 貨幣政策效果 ● 金融機構改革與重整效果 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 短(1990 年底~1993 年底) ◆ 資本市場直接金融部分適時替代銀行部分仲介功能 ◆ 企業與銀行關係較為分離 ◆ 監理規範趨嚴(1989 年、1991 年立法 FIRREA、FDICIA，規定設立 RTC、RTCOP 及聯邦監理機關應建立採行 PCA(註 1) ◆ 大幅調低利率政策明顯 ◆ 寬鬆貨幣政策僅維持 2 年(1990 年底~1992 年底) ◆ 金融機構放款總額占名目 GDP 比值降至金融泡沫前之水準(1983 年 0.3、1989 年 0.4、1993 年 0.3) ◆ RTC 重整金融機構功成身退，成效頗佳 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 長(1996 年底~2000 年底) ◆ 房地產與股市同步持續低迷(資本市場有諸多管制) ◆ 企業與銀行間交叉持股 ◆ 金融法規鬆綁(1998 年 4 月 1 日實施金融大改革【Big Bang】，修正銀行法及外匯交易法，金融業間藩籬撤銷) ◆ 利率調降空間有限 ◆ 低利率期間長，且掉入所謂的凱因斯流動陷阱 ◆ 金融機構放款總額占名目 GDP 比值相對偏高(1985 年 0.73、1989 年 1.01、1999 年 0.95) ◆ RCC 重整金融機構速度緩慢(註 2)

註 1：RTC 為重整信託公司(Resolution Trust Corporation)之簡稱；FIRREA 為金融機構改革、復甦、強制案法(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act)之簡稱；FDICIA 為聯邦存款保險公司改進法案(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act)之簡稱；RTCOP 為 RTC 監管委員會(RTC Oversight Board)之簡稱，負責監管處理基金公司(Resolution Funding Corporation, REFCORP)日常運作；PCA 為立即糾正措施(Prompt Corrective Action)之簡稱。

註 2：RCC 為整理回收公司(Resolution and Collection Corporation)之簡稱。

各國設立存款保險制度雖大同小異，以先進國家美國、日本而言，仍有一些差異(參見表 2-2)，茲分述如次：

1. 美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, 下簡稱 FDIC)具金融檢查及處分等監理權限；日本存款保險公司(Deposit Insurance Corporation of Japan, 下簡稱 JDIC)則無。
2. 美國 FDIC 兼具消極性存款保險、被動處理倒閉機構，以及積極性事先防範金融機構倒閉與金融危機之角色；日本 JDIC 僅具消極性功能。
3. 美國 FDIC 已採風險費率制，並採取立即糾正措施(Prompt Corrective Action, 下簡稱 PCA)監理規範；日本 JDIC 尚未採風險費率制，雖已仿美國 PCA 設計，惟其目的係作為資金協助金融機構之標準，並未直接納入美國 PCA 要求資本嚴重不足機構退出市場機制之監理精神⁴。

綜上所述，正由於美國 FDIC 得以在問題金融機構營運惡化前，採取處分等監理措施，以及在法定存款保險基金占要保存款之目標值 1.25% 前提下，仍具調整費率自主權，故其存款保險基金餘額自 1993 年起轉為正數後，逐年遞增至今；相反的，未具相同權限的日本 JDIC，存款保險基金餘額自 1996 年迄今仍呈虧損狀態，難以控制承保金融機構之風險，因而無充足自有資金支應倒閉機構存款人的現金理賠，必須逕由政府提撥政府債券對問題金融機構的財務協助等特別措施，以致未能強化存款人對金融機構的監督功能，影響金融市場的不確定性。另各國在因應潛在或爆發的銀行危機，往往將保障範圍擴及全部存款，如：韓國及日本。

表 2-2 美、日兩國聯邦存款保險公司比較表

⁴ 日本 1998 年 10 月 16 日通過「金融機能早期健全化法案」，規定將金融機構依自有資本額狀況區分為 4 大類(健全的、過少的、顯著過少的及特別顯著過少的)，並要求其提出經營健全化計劃方案，以作為財務協助方式之依據；惟美國 PCA 規定包括對資本嚴重不足機構逕行採取接管、清算或關閉之退出市場機制。

	美國聯邦存款保險公司	日本存款保險公司
成立時間	1934 年	1971 年
保險類型	所有國營銀行及大部分州立銀行為強制投保，餘自由投保。	強制投保制
保障範圍	保障存款最高 10 萬美元。	暫時全額保障延至 2002 年 3 月底，同年 4 月起僅保障存款最高 100 萬日圓。
定位	屬專案法人，同聯邦準備理事會地位為金融監理機關之一。	特別法人，單純金融行政機關，受大藏省監督。
組織&決策機關	職權獨立 董事會成員 5 年任期制，包括 2 名當然董事(註)及 3 名專職董事(含董事長及副董事長各 1 名)，均由總統提名並經參議院同意後任命之。	受大藏省指導與監督 決策機關為政策委員會(The Policy Board)，理事長由金融再生委員會及大藏大臣任命，理事成員分別來自大藏省、日本銀行及警政署。
主要任務	(1)存款保險相關業務。 (2)不良資產之回收。 (3)處理倒閉金融機構並擔任接管人、清理人。 (4)金融監理及檢查。	(1)存款保險相關業務。 (2)不良資產之回收。 (3)調查倒閉金融機構高級主管之責任。 (4)挹注金融機構資金。
處理權限	(1)具金融檢查權。 (2)具金融處分權，包括發布禁制令、科以民事罰金、命令停止部分或全部業務、撤換負責人，以及依要保機構不同資本水準採取 PCA 等。	(1)經授權得對 RCC(註 2)從事資金挹注、貸款保證、回收資產指導建議。 (3)設過度銀行承受經營。 (3)追訴相關人員的法律責任，以及使用特別調查權。
存保費率(%)&制度	0.00~0.27(9 個風險群體 6 級費率)，採風險費率制。	0.048(另加徵特別費率 0.036)單一費率，未採風險費率制。
存保基金累積狀況	占保額內存款 1.4% (法定最低目標值 1.25%)	虧損狀況 (未設定最低值)

註 1：2 名當然董事為財政部金融局(Office of the Comptroller of the Currency, 簡稱 OCC)局長、儲貸協會監理局(Office of Thrift Supervision, 簡稱 OTS)局長。

資料來源：行政院經濟建設委員會經濟研究處(參考 Gillian Garcia, Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices, Monetary and Exchange Affairs Department of IMF, April 1999.)

二、金融監理制度

茲就美國、日本與韓國之金融監理機關演變，扼要說明如次：

(一)美國

美國金融監理機關具有多元化分工的特色。包括：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) 、FDIC、儲貸協會監理局(Office of Thrift Supervision, OTS)、全國信用合作社理局(National Credit Union Administration, NCUA)及各州銀行局，負責不同金融機構之發照與檢查(詳表 2-3)。

表 2-3 美國監理機關主要職掌表

監理機關	主要職掌
FED	負責聯邦立案銀行、銀行控股公司(含發照)及州立案會員銀行之檢查。
OCC	屬財政部，負責聯邦立案銀行的發照、監理及檢查，並檢查負責聯邦立案及州立案會員銀行的國外分行及外國銀行在美國的聯邦立案分行及辦事處。
FDIC	負責所有要保存款機構的檢查，以及向該公司申請成為要保存款機構的檢查。
OTS	負責聯邦立案協會及儲蓄貸款機構控股公司之發照及檢查，並負責儲蓄銀行、州立案之儲蓄貸款機構及儲蓄銀行之檢查。
NCUA	負責信用合作社之檢查。
州銀行局	負責州立案銀行及其控股公司、儲蓄貸款機構及其控股公司，及州立案信用合作社之發照及檢查。

資料來源：中華經濟研究院，主要國家建立不良金融資產處理機構之經驗及其成效，民國 89 年 2 月 28 日。

過去半世紀以來，有關合併金融監理機關的研究或計畫近 10 次，惟迄今仍涉及複雜的權力消長，致無疾而終。

(二)日本

主要監理機構為大藏省及日本銀行(Bank of Japan)，1998 年 10 月前金融檢查業務由大藏省金融檢查部、銀行局、證券局負責。1998 年 6 月依「金融監督廳設置法」將金融檢查監督部門自大藏省獨立出來，另設立金融監督廳，廳長由內閣總理大臣任命。同年 10 月依「金融再生委員會設置法」於總理府下設立外部獨立機關「金融再生委員會」(Financial

Restructuring Committee,下簡稱 FRC)，金融監督廳改隸 FRC 下並負責銀行、保險、證券及其他金融相關事業之檢查與監督，該委員會成為一臨時性最高指揮機關，負責擬定倒閉金融機構之處理原則。

2000 年 7 月整合金融監督廳與大藏省金融企劃局合併為金融服務總局(Financial Services Agency,下簡稱 FSA)，負責經常性金融檢查業務，並督促銀行業者開發新金融商品及研提因應可能擠兌之處置措施，以確保全額保障延長至 2002 年 3 月底止。FRC 較預定時程提早於 2001 年 1 月 6 日併入 FSA，負責金融制度企劃與金融檢調業務，大藏省則成為純粹辦理稅務機關。

(三)韓國

1998 年 4 月依「金融監理機關設置法」於總理府之下設置「金融監督委員會」(Financial Supervisory Committee,下簡稱 FSC)，主席由總統提名，經國會同意後任命，並於其下附設「證券暨期貨委員會」，主任委員亦由總統提名經內閣會議審查後任命。

1999 年 1 月整合銀行管理局(BSA)、證券管理局(SSB)、保險管理局(ISB)、非銀行金融機構管理局(KNBDIC)等四個金融管理單位成立「金融監管廳」(Financial Supervisory Service,下簡稱 FSS)，作為 FSC 與證券暨期貨委員會之執行單位，並賦予檢查金融機構的任務，FSS 總裁由 FSC 主委兼任。

綜觀近 3 年來世界各國有關金融監理改革的主要方向有：

- 1.設立新的或整合既有之監理機構，如英國、韓國、日本等。
- 2.更重視以風險為基礎的金融監理。
- 3.採取嚴格的資本適足率規定、貸款評估分類及提存準備規定。
- 4.對未符合最低資本適足率者，採取立即糾正措施嚴格執行。

5.提升金融機構內部稽核及申報制度之功能。

6.要求金融機構定期揭露更多資訊，以提升市場制約機能。

三、金融預警系統

金融預警系統係利用統計計量方法結合電腦處理金融機構之財務、業務資料，經由科學分析模型運作後發出「問題金融機構」之警訊，再由預警分析人員進一步佐證，期於「問題金融機構」經營惡化初期，提供相關資訊予監理機關參考。因此，界定正確之「問題金融機構」經營與財務資訊，將直接影響金融預警系統良窳，並據以建立金融預警系統，達到下列主要三個目的：

- 1.隨時評估金融機構經營動態與其營運風險。
- 2.及早防範「問題金融機構」倒閉。
- 3.分配有限金融監理資源，及時採取有效因應措施。

茲就美、日兩國「問題金融機構之定義」，說明如次：

(一)美國

FDIC 金融預警系統結合其風險費率制度(Risk-Related Premium System)，採行的要保機構分級程序，係依要保機構資本比率水準將要保機構區分為資本良好、資本適足及資本不足三級，以及各監理機關檢查之綜合評等(Composite Ratings)的結果及要保機構可能導致存款保險基金承保風險增加的程度，將其區分為 A、B 及 C 三級。其中，各監理機關檢查之綜合評等為第 1、2 級者，相當於 FDIC 風險評估分級為 A 級；第 3 級者相當於 B 級；第 4、5 級者相當於 C 級。

FDIC 界定問題金融機構為風險評估分級 C 級的金融機構，2000 年 3 月底該等金融機構計 100 家，約占所有要保機構 10,171 家的 1%；資本不足者只有 12 家；若以 FDIC 內部評估為值得留意的爛銀行(Bad Bank)，亦僅約 200 家占 2%。

此外，美國 PCA 規定監理機關依金融機構資本水準不同分別應採取及可採取強制性監理措施(mandatory supervisory

actions)及權衡性監理措施(discretionary supervisory actions)，其中，對資本嚴重不足的問題機構須逕行採取接管或清算，惟若該機構資本嚴重不足已長達一年時，監理機關即應採取關閉該機構的強制性措施。此外，權衡性措施主要適用時機為金融機構正從事於不安全(unsafe)或不穩健(unsound)業務時，以及早採取因應措施，此亦與「巴賽爾監理委員會 25 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「訂定適當的銀行業遵循法令及安全與穩健經營原則之監理法律架構」相符。

(二)日本

存款保險法對問題金融機構之定義，係指已停止存款支付或有停止存款支付之虞者；或稱資產不能清償債務、有流動性不足之虞者；另金融機構淨值負數者，亦作為不予挹注資本之標準。此外，JDIC 並未結合金融預警系統與問題金融機構之管理，其金融預警系統未具透明化而難窺全貌。

四、不良資產處理機制

東亞各國在金融危機爆發後，紛紛由政府出面主導成立類似美國 RTC 機構，旨在加速處理金融機構不良金融資產，改善逾期放款及資本適足率。如：泰國金融重整署 (Financial Restructuring Authority, FRA)、印尼金融重整署(Indonesian Banking Restructuring Agency, IBRA)、馬來西亞 DANAHARTA，以及日本 1999 年合併住宅金融債權管理機構及整理回收銀行為 RCC(Resolution and Collection Corporation)等，由表 2-4 之比較分析顯示，根據各國經驗，不良金融資產處理機構之執行成效係決定於該等機構資本是否充裕，以及是否具有獨立性而定。

表 2-4 主要國家不良金融資產處理機構比較表 單位：億美元,%

	美國 RTC	日本 RCC	馬來西亞 Danaharta	韓國 KAMCO	印尼 IBRA	泰國 FRA

資本額	300	20	60	180	200	38
組織	公營獨立 監理機構	公營機構 (附屬於存 保公司)	公營公司 (附屬於財 政部)	公營非營 利機構	公營行政 機構(附屬 於財政部)	公營專業 金融機構
收購並 出售不 良資產 之對象	倒閉儲蓄 貸款機構 (尚擔任監 接管人)	所有金融機構		協助 FSA 專責金融 機構與公 司債務重 整	問題銀行 (一臨時性 存款保證 執行機構)	問題、停業 金融公司 (AMC 為 FRA 最後 承接者)
營運期 (成立 年/月)	1989/1/1~ 1995 年底	擬建置為 常設機構 (1999/4)	無明定營 運期間 (1998/6)	1962 年法 定常設機 構(1997 年 修法)	預定 3~7 年(1998/1)	無明定營 運期間 (1997/10)
獨立性	獨立行使 職權	較缺乏獨 立性	具法定特 殊權力(*)	尚具獨立 性	欠缺獨立性	
收購價	面值 20%	面值 10%	面值 40%	面值 39%	N.A.	25%(AMC)
執行成 效	評價最高功 成身退	債權回收速 度緩慢	國際評價頗 高	國際評價甚 高	工作延至 2004 年	銀行問題懸 而未決

*: Danaharta 法授予 Danaharta 代位取得銀行原有的產權，不受其他法律或合約的限制，以提高該公司取得和處分銀行不良放款之效率；另得指派特別管理人控制管理陷入困境之企業債務人，並可避開法院拍賣程序而以私下協定 (private treaty) 方式予以出售其沒入 (foreclose) 之放款抵押品；另政府規定銀行不良放款比率應降至 10% 以下。

參、我國因應銀行危機之機制

一、存款保險制度

我國於 1985 年成立中央存款保險公司(Central Deposit Insurance Corporation, 下簡稱 CDIC)，原採自由投保制，1999 年 1 月起改採強制投保制，保障存款最高新台幣 100 萬元。存款保險公司資金來源以中央銀行與財政部為主，屬公司法規範之一般公司型態，組織定位非行政機關，但受財政部監督；並與中央銀行、財政部分工負責金融檢查，惟無行政處分之監理權限。

CDIC 決策機關為董事會，董事長由財政部任命，並無任期制；董事成員均為中央銀行與財政部之代表人。主要任務為辦理存款保險業務、金融檢查及場外監控，並奉財政部指定對問題要保機構派員輔導、監管或接管、停業前財務協助、移轉存款、促使其他要保機構合併，或承受全部或部分之營業與資產負債，以及直接現金賠付與暫以該公司名義承受並繼續經營等，惟後兩種方式迄今未曾辦理。

CDIC 累計保險賠償特別準備在 1999 年 6 月底近 26 億元，占要保存款的比率約 0.04%，後因同年底東港信用合作社案而損失近半，財政部旋於 1999 年 7 月 1 日核定實施該公司研擬之「存款保險風險差別費率實施方案」，存保費率由單一費率先調整為 9 個風險群組 3 級費率 0.015% 至 0.02%，2000 年 1 月 1 日同一風險群組同一級費率再調高為 0.05% 至 0.06%，使得 2000 年底該公司累計保險賠償特別準備增加到近 40 億元，惟仍不及金融機構每一存款人最高保額以下存款(下簡稱保額內存款)0.04%，究其主因，係存款大眾與債權人普遍未能接受自行承擔金融機構發生問題，甚至倒閉產生的損失，亦未完全瞭解存款保險制度有限保障之功能，以致保額內存款占承保項目存款總額比率僅由 1986 年 33.4% 略增至 1999 年 46.6%。相較之下，美國政府已要求 FDIC 設定其保險賠償特別準備占其國內保額內存款最低值 1.25%，且自 1996 年已達該法定值之上後，差別費率隨即大幅調降，此外，FDIC 承保商業銀行保額內存款占國內存款總額比率由 1934 年 45.1% 增至 71.0%，儲貸機構 1999 年同一比率則與 1989 年 93.1% 相當。

二、金融監理制度

財政部為金融主管機關，銀行業、證券及期貨業、保險業之監理機關分別由財政部金融局、證券暨期貨管理委員會及保險司掌理，惟依據 1986 年 4 月行政院訂定「金融業務檢查分工方案」，銀行業檢查機構有財政部金融局、中央銀行與 CDIC。

基於此，我國金融監理制度的主要特色有三：

- 1.各監理機關係依金融機構類型分業管理。
- 2.銀行業行政管理權集中，惟檢查工作係採分工不重覆。
- 3.金融檢查權與處分權未一元化。

近三年來我國研擬金融監理制度的演變依序為1998年10月底擬於財政部下設置「金融監督管理協調委員會」及「金融檢查局」；1999年9月財政部仿南韓兩級制架構研擬「行政院金融監督管理委員會及金融總局組織架構圖」；2000年9月財政部參採公平交易委員會合議制精神修正完成「行政院金融監督管理委員會組織法草案」，該草案業於2000年2月27日經行政院政務委員審議完成，惟有關人事、預算等條文，尚待主管機關修正或邀集相關部會協商後報請行政院核定。

三、金融預警系統

目前中央銀行及CDIC均有建置金融預警系統作為場外監控。

中央銀行金融預警系統亦稱「報表稽核系統」，係根據CDIC函送該行所有基層金融機構申報資料及非基層金融之其他金融機構所申報資料予以分析評估，研判金融機構資本適足性(Capital Adequacy)、資產品質(Asset Quality)、守法性(Regulations' compliance)、經營策略及穩定性(Strategies and Stability)、獲利能力(Earnings)、流動性(Liquidity)等六大項目狀況(取各項英文字首簡稱為CARCEL)，依各項應予注意之程度分別提出警訊，可供金融監理單位選列優先檢查對象、檢查重點項目及追蹤考核作業之參考。

CDIC金融預警系統下分「檢查資料評等系統」及「申報資料排序系統」兩大應用子系統，前者係利用實地檢查報告資料評估金融機構財務狀況與經營績效，並客觀給予A至E五等級以區別其良莠；後者則利用金融機構定期申報財務資料評估其與同業相較情形，並賦予1至99百分位排序研判其經營趨勢。評估指標係參酌美國金融監理機關採用之財務比率與其他文獻，或金融檢查單位研判金融機構良窳之指標，包括資本適足性、資產品質、管理能力、盈利性、流動性、市場風險敏感性及其他等七大項目(取各項英文字首簡稱為

CAMELS + O)。此外，CDIC 亦於 89 年 2 月起試行「金融機構網際網路傳輸」作業，以及早發現金融機構異常警訊，預防金融機構從事不法交易，效果尚稱良好。

目前上述兩項金融預警系統的主要特色如次：

1. 金融預警系統僅為訂定存款保險風險費率主要依據外，經預警系統篩出經營風險偏高之金融機構及其各項警訊，主要係供財政部內部監理參考，並無法律明文之強制性。
2. 財政部得據以緊急派員監管或接管問題金融機構之「尚方寶劍」為銀行法第 62 條所稱「銀行不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時」及第 61 條之一所稱「銀行有礙健全經營之虞時」，該法源雖賦予緊急處分權，惟未明定財政部處理問題金融機構之介入時機與認定標準等實質內容。此外，金融機構合併法第 13 條訂有「農、漁會信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或調整後淨值為負數時」之規定，除「調整後淨值為負數」較具體明確外，立法體制與銀行法第 62 條相同；修正中的信用合作社法第 27 條第 2 項規定「信用合作社業務或財務狀況顯著惡化、不能支付其債務或有損及社員或存款人權益之虞時」，問題亦同。

四、不良資產處理機制

1999 年財政部曾訂定「加速銀行轉銷呆帳辦法」，規定銀行應於 2003 年 6 月底前將逾期放款比率降至 2.5% 以下，以加速解決國內居高不下的逾期放款。目前財政部已規劃由民間投資成立資產管理公司(下簡稱 AMC)，並於 2000 年 11 月 24 日立法通過「金融機構合併法」中第 15 條賦予相關法源，如：資產管理公司處理金融機構之不良債權適用銀行業之營業稅率；資產管理公司已取得執行名義之債權，得就其債務人或第三人所提供第一順位抵押權之不動產，委託經主管機關認可之公正第三人公開拍賣，公正第三人公認可及其公開拍賣辦法由主管機關定之；資產管理公司已取得執行名義而有第一順位以下順位債權人之債權者，主管機關得請法院委託經主

管機關認可之公正第三人準用強制執行法之規定拍賣；法院受理對金融機構不良債權之債務人破產聲請或公司重整聲請時，應徵詢該資產管理公司之意見等。

有關公營性質的不良資產清理公司(功能同 RTC)部分，唐前院長與金融機構負責人座談會會商結論之一為「請財政部積極研議成立不良資產清理公司機制之可行性」。目前財政部基於現行存保機制下中央存款保險公司已具過渡銀行之功能，且成立 RTC 涉及專案立法，曠日費時，將擬採增修存保公司條例編列一「資產再生基金」，逕以彌補保額外存款之缺口。

此外，「行政院加速農漁會信用部改革專案小組」與行政院政務會談，亦曾決議：原則同意財政部設立 RTC 與成立全國農業銀行解決問題農漁會信用部。目前雖已於金融機構合併法第 11 條至第 14 條賦予相關配套措施，惟究將採由合作金庫改制或另新設全國農業銀行，尚未定案。

五、問題金融機構案例

銀行法第 62 條為主管機關處理重大銀行業事件所援用的主要條款，據此條款訂定之相關法規，如：存款保險條例第 17 條及第 15 條第 1 項第 3 款對接受輔導、監(接)管之問題金融機構及合併該機構之其他要保機構提供財務協助；信用合作社法第 37 條及第 27 條第 1 項有主管機關得對問題信用合作社為勒令停業清理或合併等處分，以及準用銀行法第 62 條之規定；金融機構監管接管辦法規定主管機關可指定中央存款保險公司或銀行團進駐接管，以穩定金融秩序等。基於中央存款保險公司成立後，我國歷年來對問題金融機構的處理模式有顯著差異，可分為透過銀行同業與中央存款保險公司兩種情形分別加以說明(詳表 3-1、表 3-2)。

近 10 年來國內個別金融機構問題仍層出不窮，異常提領金額一次比一次多，發生頻率增加，政府介入監管期間亦受市場低迷影響而逐次拉長(如：中興商業銀行與台灣土地開發信託投資公司)。若監

理機關及早輔導或監管個案並促成合併(如：1997年誠泰銀行合併新竹市第二信用合作社)，或由同業自願代管經營再採股權移轉模式(如：1985年國泰信託投資公司及2000年中聯信託投資公司等)，則成功機率較高。

主管機關為避免連鎖性擠兌事件，從未採取停業清算之處理模式，均係依情節輕重採行輔導、監管及接管問題金融機構之漸進方式，再促成其他金融機構合併或概括承受(如：合作金庫及台灣銀行)，惟基於公營金融機構家數隨民營化而減少，加上近3年來金融機構不良資產資訊未臻透明且居高不下，承受問題金融機構之虧損未減反增，以致將來透過公營金融機構概括承受之方式將益加困難(如：擬議改制合作金庫為全國農業銀行，以解決問題農漁會信用部，迄今反彈聲浪甚高)。因此，金融機構合併法通過後，如何以政府強制性糾正措施搭配處理問題金融機構及其不良資產，將成為有效處理個案與通案的重要課題。

表 3-1 透過銀行同業處理問題金融機構

案例	年/月/日	處理模式	案例特色
亞洲信託投資	1983/5/12~ 1988/9/23	中國商業銀行代管經營	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 首開同業代管經營之例。 ◆ 異常提領金額占存款比重最高
台北第十信用合作社	<ul style="list-style-type: none"> ● 1983/5/25 ● 1985/2/10 ● 1986/12/8 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 合作金庫駐社督導業務 ◆ 合作金庫進駐代管經營 ◆ 合作金庫概括承受 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 十信利用票據交換差額套取向合庫之融資近15億元，惟駐社小組無檢查權與處分權。 ◆ 歷年來案例中，牽涉問題最廣、涉及弊案人數最多、影響層面最廣、處理時間最長者。
國泰信託投資公司	<ul style="list-style-type: none"> ● 1985/3/1~1988/11/11 ● 1988/9/5 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 銀行團進駐代管經營 ◆ 三陽集團(黃世惠)入主 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 因監察院認定銀行團代管期間標售新國泰大樓及大量售股方式不當，銀行團總經理及財政部遭監察院提案糾正彈劾。

彰化市 第四信用合作社	<ul style="list-style-type: none"> ●1995/8/1 ●1995/8/2 ●1995/8/2 ●1995/8/4 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 合作金庫立即派員查庫 ◆ 宣布停業 ◆ 合庫接管 ◆ 合作金庫概括承受 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 本案例引起之地區性系統性風險，為歷年來罕見。 ◆ 概括承受首次產生「適法性」爭議，監察院對相關機關提糾正案，1999年司法院大法官作成釋字第488、489號解釋。
桃園縣 中壢市農會	<ul style="list-style-type: none"> ●1995/9/20 ●1995/9/21 21:00PM ●1995/9/24 ●1995/9/27~1996/11/5 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 當地農會各別調度資金支援，惟未獲全力支援 ◆ 該農會宣布次日停業 ◆ 農業行庫辦理聯貸 ◆ 由台灣省農會合併 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 合併案前後延宕近一年，連帶造成存款大眾對桃園地區其他農會之信心危機，致資金流失達100億元以上。 ◆ 農業行庫透過中央銀行低利融資再轉貸予該農會，惟該融通資金因中央銀行短期融資期間過久而收回，省農會拒繳利息 ◆ 營運狀況每下愈況，造成其他農會視合併問題農會為票房毒藥。
中央票 券金融 公司	<ul style="list-style-type: none"> ●1998/11/4~1998/3/25 ●1989/3/25 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 銀行團接管 ◆ 董監事改組銀行團持股99.9% 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 國內金融業首宗跳票案(1998/11/3跳票7億元)。
宏福票 券金融 公司	<ul style="list-style-type: none"> ●1998/12/1 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 銀行團以每股6元多退少補方式買進51%股權 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 由財政部及中央銀行指定會計師查核結果，該票券每股淨值僅0.12元，銀行團要求陳政忠退還9.4億元，至今未果。
中聯信 託投資 公司	<ul style="list-style-type: none"> ●2000/10/23 ●2000/12/6 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 銀行團代管經營 ◆ 董監事改選宏國集團退出經營權 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 首宗直接受集團財務危機影響 ◆ 銀行團與中聯信託雙方均有意願，惟淨值與轉讓價格未定。 ◆ 樹立問題金融機構另一平穩易主的新模式。

資料來源：參考陳思明，指導金融風暴，中華徵信所企業股份有限公司，民國82年3月。

表 3-2 透過中央存款保險公司(CDIC)處理問題金融機構

案例	年/月/日	處理模式	案例特色
台中地區中小企業銀行(後改制為台中商業銀行)	<ul style="list-style-type: none"> ●1998/11/26 ~1999/5/25 ●1999/5/25 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ CDIC 監管 ◆ 銀行團認購 1,000 億元可轉讓定存單 (Negociable Certificate Deposit, CD) ◆ 董監事改選 股權移轉 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 1998/11/25 異常提領金額 320 億元，創單日為最高紀錄。 ◆ 首開透過由問題金融機構發行 NCD 方式解決其流動性問題。 ◆ 首創董事會舞弊掏空資產致董事長遭解任並移送法辦案例。
屏東縣東港鎮信用合作社	<ul style="list-style-type: none"> ●1999/7/5 ●1999/7/6 ●1999/9/15 ●1999/9/15 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ CDIC 進駐輔導 ◆ CDIC 監管 ◆ CDIC 接管 ◆ 台灣銀行概括承受 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 處理模式為歷來第三宗概括承受案。 ◆ 由監管改為接管，同日依據金融機構監管接管辦法由接管人代表社員代表大會作出資產負債讓出決議，並代表該社與台灣銀行簽訂概括承受合約。 ◆ 中央存款保險公司首次動用保險賠款特別準備金約 12 億元，其餘近 12 億元保額外損失則由概括承受銀行分擔。
華僑商業銀行	<ul style="list-style-type: none"> ●1995/11/19 ●1995/11/21 ~ 1996/4/9 ●1996/3 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 央行、同業融通資金 ◆ CDIC 進駐輔導 ◆ 行政院開發基金委員會改派董事長 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 金融主管機關採取專案金融檢查與適時派駐輔導小組進駐，四個月內積極處理該行違規超貸事件，足堪未來典範。
新竹市第二信用合作社	<ul style="list-style-type: none"> ●1997/9/8~ 1997/3/25 ●1997/12/13 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 監管小組進駐 ◆ 主管機關代覓對象(誠泰銀行)合併 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 創國內金融機構尚未發生金融風暴前，即採監管首例。(監管小組由 CDIC、合作金庫、省政府財政廳成立)

泛亞商業銀行	●1998/11/ ●1999/1/15	◆ CDIC 輔導 ◆ 中央投資公司與迪斯尼集團購買 22.5% 股權	◆ 原欲新設銀行之發起人透過取得銀行購併方式取得經營權，為合併問題金融機構再創新頁。
中興商業銀行	●2000/4/27 ●2000/4/27 ●2000/10/28	◆ CDIC 輔導 ◆ CDIC 監管 ◆ CDIC 監管期延長半年	◆ 授信對象法人戶為主，加上信用評等迭遭調降，資持續金流失。 ◆ 問題機構發行 NCD 及董事長遭解任並移送法辦案例。 ◆ 首宗股東向監察院陳情主管機關對同屬問題金融機構之處置不公平。
台灣土地開發信託投資公司	●2000/5/13 ●2000/11/13	◆ CDIC 監管 ◆ CDIC 監管期延長半年	◆ 與存款保險相關之銀行業務僅占極小部份。 ◆ 首宗股東向地方法院申告「監管人代行董監事職權之質疑」。

資料來源：同表 3-1

肆、強化我國銀行危機因應之機制

去年整體金融機構獲利能力衰退⁵，不良放款比率逐漸增加，國內外媒體層大幅報導可能有金融危機⁶，本節不探討國內是否存有過度競爭(over-bank)，僅就我國因應機制所面臨之問題及加強做法加以分析，以強化銀行危機防護網(參見圖 4-1)。

一、我國銀行危機因應機制之問題

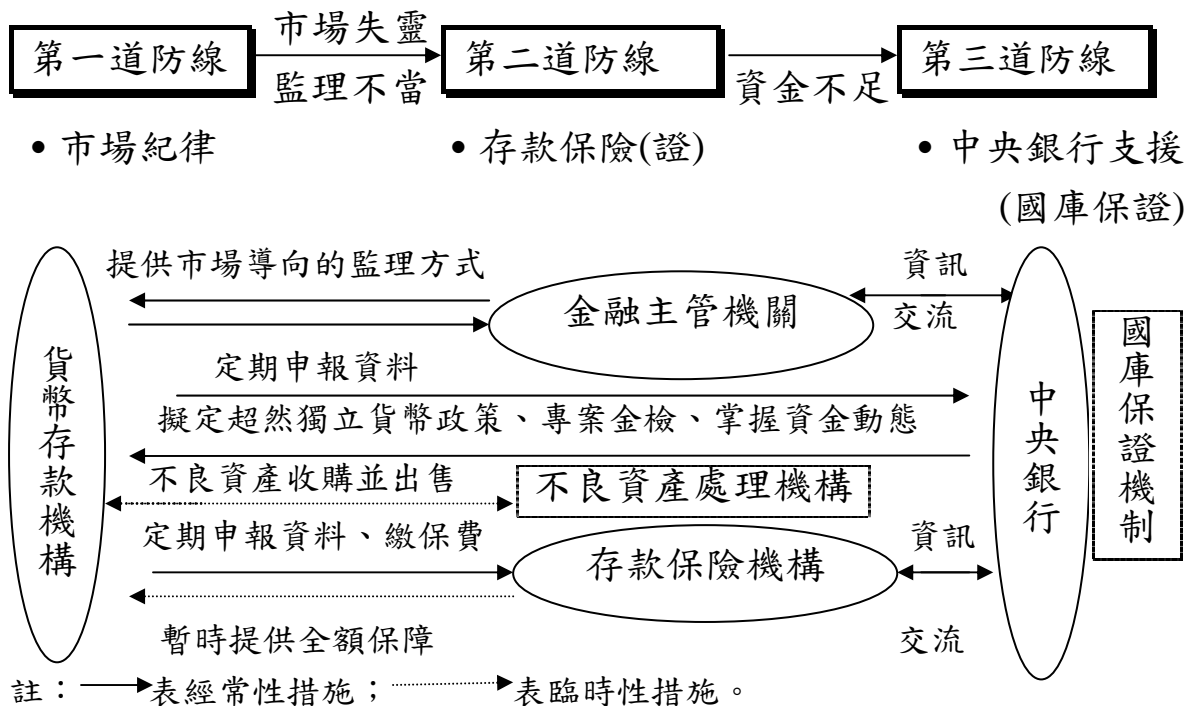
⁵ 本國銀行資產報酬率自 1994 年底 0.94% 逐年下滑，1998 年底 0.60%、2000 年 6 月底 0.7%(9 月底 0.66%); 淨值報酬率自 1994 年底 14.82% 逐年下滑，1998 年底 8.00%、2000 年 6 月底 8.9%(9 月底 8.17%)。同時間農會信用部資產報酬率分別為 0.86%、0.5% 及 0.3%，漁會信用部資產報酬率則自 0.2% 低檔徘徊至今，信用合作社同期間亦自 0.5% 持續下滑至 0.3%。

⁶ 李前總統登輝先生 2000 年 7 月 14 日接見國民黨籍立委時表示，國內可能引發新一波本土金融危機，李正福教授於 9 月底亦直指股票質押借款為我國本土金融危機的主要禍端，同年 11 月 12 日英國經濟學人雜誌報導國內金融機構呆帳問題嚴重，台灣將於明(2001)年農曆年前爆發金融危機。

(一)存款保險制度方面

1. 差別費率制度尚未公開整體金融機構風險分佈情況。
2. 9 個風險群組但只有 3 級費率制度尚未足以充分反映個別要保金融機構經營規模與體質差異日益擴大之實情。
3. 存款保險賠款特別準備金累積速度緩慢，無法因應日益增加的問題金融機構，亦無法進行大額的現金賠付作業。
4. 道德風險充斥於問題金融機構與流動性不足的企業集團。

圖 4-1 銀行危機防護網的簡單架構圖



(二)金融監理制度方面

1. 主管機關以行政指導要求銀行業對房地產與傳統產業紓困。
2. 擬議中的金融監督管理委員會係屬制度性改革工程，若仍隸屬於行政院，恐難具擺脫預算與人事的超然獨立性。

(三)金融預警系統方面

- 1.金融預警系統之應用未普及於法令強制性。
- 2.問題金融機構定義不明確。
- 3.除非內部人員主動舉發，金融預警系統對舞弊之類的人謀不臧等問題，難以得知或事先偵測。

(四)不良資產處理機制方面

- 1.市場對實際的逾期放款(overdue loan)或不良資產(impaired assets)臆測頗多：係因逾期放款定義未照標準普爾國際評等公司(Standard & Poor's)等國際機構標準嚴格，或因基層金融機構整體逾期放款以及個別基層金融機構之簡明資產負債表與損益表未予以公開所致。目前農漁會信用部逾放比率超過 50%及淨值已呈負數者，已近 20 家。
- 2.擔保品法拍程序冗長或承受擔保品難以處理，目前雖已可透過經主管機關認可之公正第三人公開拍賣，惟公正第三人認可辦法及公開拍賣程序辦法尚未訂定，且民營 AMC 對基層金融機構的農、林用地貸款擔保品，興趣不高。
- 3.放款損失保障倍數(Loan loss coverage ratio)⁷逐年下降，基層金融機構承受擔保品加計逾期放款之金額占淨值比，亦遠高於淨值⁸。

(五)問題金融機構處理機制方面

- 1.問題金融機構保守估計約達一成(參見表 4-1)。

表 4-1 估計問題金融機構一覽表 單位：家，%

⁷ 放款損失保障倍數(Loan loss coverage ratio)係指提列壞帳金額占逾期放款比率稱為，先進國家如美國、英國、新加坡的放款損失保障率均大於 1，可作為金融體系是否健全的主要特徵。若以提列備底呆帳占帳載催收款項來估算放款損失保障倍數，本國銀行於 1980 年代最低亦達 50%以上，惟 1991 年底滑落至 1 以下即呈直線下降，並自續自 1996 年底 47.93%降至 2000 年 6 月底 21.58%；基層金融機構方面，農會信用部自 1995 年底 71.83%大幅滑落至 1999 年底 21.98%，漁會信用部同期間自 54.17%逐年下滑至 22.6%，信用合作社亦自 45.48%持續滑落至 10.86%。

⁸ 基層金融機構承受擔保品加計逾期放款占淨值比率，信用合作社亦自 1998 年底 102.8%續揚至 2000 年 6 月底 119.6%；農會信用部同期間自 1998 年底 168.5%揚升至 2000 年 6 月 182.5%；漁會信用部農會信用部 1998 年底高達 243.1%，2000 年 6 月底略降為 183.8%。

金融機構 類別	問題金融機構 定義	家 數	占同類 機構比
本國銀行(54 家)	風險性資本比率<8% ***	5	9.3
基層金融機構 (農漁會信用部 及信用合作社 分別為 314 家 及 48 家)	CDIC 評等 D、E 級 **	205	55.7
	帳面淨值為負數且逾期放款 比率超過一定比率 *	64	17.7
	金融檢查調整後淨值為負數	36	10.0
	以清算價值估計不良資產之 後調整後淨值為負數	96	26.4

***金融機構重要業務統計表，中央銀行編印，民國 88 年 12 月。

**：林維義，農會信用部經營危機之改革方向探討，金融財務 3，民國 88 年 7 月。

*：依經濟日報第 6 版報導推算，「去年底金融機構逾放突破兆元創新高」中金融副局長曾國列指出目前約有 20% 農會信用部淨值為負或失去競爭力(相當 64 家)，民國 90 年 2 月 28 日。其他數據為推估。

2. 中央存款保險公司監管、接管問題金融機構之人力面臨困窘：係因監、接管非該公司法定任務且未編置此等人力之預算員額；或因部分受監、接管機構非該公司辦理金融檢查對象而無法隨時迅即掌握相關資訊；或因該公司尚未具備受監、接管機構之專業技能；或因同業合併問題金融機構之意願降低等，影響監、接管任務時效並嚴重波及該公司正常的金融檢查業務運作。
3. 接管人權限規定仍欠週延：依據金融機構合併法授權主管機關得指派適當人員行使問題農、漁會信用部被停止農、漁會會員代表、理監事或總幹事全部或部分之職權，將使該農漁會形同被接管之狀態，惟農、漁會除信用部外，其他部門均非金融機構，鑒於主管機關指派人員之權責與職權之行使並未明訂，對接管人對農漁會信用部之財產管理權能否及於全體農漁會，尚存疑義。
4. 監管人代行董事職權之合法性已遭受監管機構質疑。

二、加強我國銀行危機因應機制之做法

(一)存款保險制度方面

- 1.增修訂存款保險條例或主管機關逕授權 CDIC 仿美國 FDIC 實施差別費率制度後，定期發布在不同資本水準及監理機關風險評估分級的金融機構分布狀況(參見表 4-2)。

表 4-2 FDIC 要保銀行在不同資本等級及風險評估分級分布狀況表

風險群組	A		B		C		總計	
	家數	%	家數	%	家數	%	家數	%
資本健全	8,160	92.8	364	4.1	60	0.7	8,584	97.6
資本適足	171	1.9	14	0.2	11	0.1	196	2.2
資本不足	2	0.0	0	0.0	9	0.2	11	0.2
總計	8,333	94.7	378	4.3	80	1.0	8,791	100.0

資料來源：The FDIC Quarterly Banking Profile ,First Quarter 2000

- 2.儘速擴大存款保險費率制度之級距差異由 9 個風險群組 3 級費率制度，調整為 9 個風險群組 6 級費率以上之制度。
- 3.參酌美國 FDIC 設定存款保險基金法定最低目標值(1.25%)及國內國情，增修訂存款保險條例明訂 CDIC 應設定存款保險基金法定最低目標值，並賦予該公司調整費率及費率級距之權限。
- 4.問題基層金融機構方面，宜儘速編列預算，並專案立法設置臨時性專案基金直接整批淘汰所有問題基層金融機構。目前擬透過立法逕於存款保險條例中增訂預算法源依據，且授權行政院訂定該等預算收支、運用及管理辦法之做法，宜審慎為之。針對流動性不足的企業集團部分，宜進一步檢討目前刑法、公司法、破產法及重整制度等相關規範，並加重人謀不臧的責任追懲制度，以同時達到防制經濟罪犯的實效。

(二)金融監理制度方面

- 1.檢討修正公司法、破產法及企業重整相關法律架構，加速

企業重整並降低其債務，以加重市場自律之功能。

2. 擬議新成立「行政院金融監督管理委員會」，宜儘速解決金融檢查人力與預算獨立性等資源問題，俾利執行及健全金融監理體制，及早處理潛伏問題與金融危機。就金融監理組織設計而言，長期宜朝妥適建構金融主管機關、中央銀行與中央存款保險公司三家各具職權獨立的世界潮流努力，例如：將來以行政院金融監督管理委員會為金融主管機關，負責外匯以外之金融政策制度與金融檢查執行；中央銀行為主管外匯政策之主管機關；中央存款保險公司為存款貨幣機構之保險機關，負責銀行業之場外監控作業，以及停業要保金融機構之現金賠付與其資產處理等工作。

(三) 金融預警系統方面

1. 參採美國 PCA 對資本嚴重不足金融機構逕行採取接管或限期內清算之監理措施，強化其退出市場之機制：儘速於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 條之一所稱銀行有礙健全經營之虞時」之規範，以界定問題金融機構，進而強化金融機構退出市場之機制。
2. 參酌美國聯邦存款保險法(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」明定經金融預警系統篩選出經營風險偏高之金融機構為問題金融機構，同時訂定「銀行業遵循法令及安全與穩健經營原則」等相關法律架構，以提供監理機關及早採取金融監理措施或其他例外管理措施，促其經營回復到正常。

- 3.強化金融機構自律與內部稽核功能，並將內部稽核置於監察人組織之下，再提升內部稽核之獨立超然性。

(四)不良資產處理機制方面

- 1.金融主管機關宜從嚴定義逾期放款，並同一般銀行定期公布基層金融機構整體逾期放款以及個別基層金融機構之簡明資產負債表與損益表。
- 2.加速訂定「金融機構合併法」之公正第三人認可辦法及其公開拍賣程序辦法等相關子法，並儘速鼓勵公正第三人之設立，惟基層金融機構之農、林用地為主的擔保品尚乏人問津，宜透過政府設置專案基金直接授權獨立單位限期處理後，剩餘再收歸國有。
- 3.分別規定銀行業與非獨立法人性質之農漁會信用部之放款損失保障倍數。

(五)問題金融機構處理方面

- 1.參酌美國 RTC 及韓國 KAMCO 分別設有跨部會且具獨立性質的 RTC 監督委員會 (Oversight Board) 及管理委員會 (Managing Committee) 之組織，以負責政策制定並分別監督 RTC 業務運作及統籌管理不良放款管理基金 (NPL Management Fund)，專案立法成立跨部會監管委員會，限期內負責監管專案基金日常運用，以加速解決現存問題基層金融機構。
- 2.修正相關法律賦予中央存款保險公司接管、清算問題金融機構之獨立行使權限，同時編置該等人力預算員額，並由辦理金融檢查機關擔任監管人召集人工作，同時對全國農業銀行之新設或逕由公營行庫改制應審慎為之，宜儘速協調具專業金融機構協助中央存款保險公司監管及接管工作。
- 3.修正相關法令明定接管人權利義務，賦予職權獨立，排除公司法及證券交易法之增減資等規定；以及對農漁會信用

部之財產管理權及於全體農漁會，以免爭議。

4.修正相關法令明定監管人準用接管之範圍與執行程序。

伍、結論與建議

(一)結論

金融危機雖難以預測，但平時即須強化健全監理體制，並及早處理潛伏危機，避免發生信心危機。監理機關處理銀行危機應建立機制，在法律授權下儘速加以處理，早日化解金融危機。

我國金融體制較類似日本，惟該國處理銀行危機的教訓殷鑑不遠，尤以不良資產處理機構 RCC 及提供存款人全額保障等臨時性措施誤植為經常性措施最為嚴重，因此，如參採日本提撥專案基金供存款人全額保障之因應做法，宜妥慎為之。

美國銀行危機處理機制之優點為日本所欠缺，此為美國危機處理的成功關鍵因素，包括：明確定義問題金融機構、提撥充裕的資金透過美國獨立性組織 FDIC 與 RTC 處理問題金融機構、建立金融機構退出市場機制、金融監理機關採取嚴格的 PCA 規範並嚴格執行、定期揭露資訊與透明化、減少政府干預、設定累積存保基金之方式等。此外，日本、美國、韓國及其他東南亞國家皆直接提撥公共資金以解決金融機構的不良資產，我國恐不能例外。

(二)建議

基於目前我國金融機構放款總額占名目GDP比率相較日本仍屬偏高⁹，加上問題金融機構與企業均待重整，不良資產問題之處理已刻不容緩。茲依本文研究結果，就強化我國銀行危防護網之短期、中長期的做法，建議如次：

⁹ 我國主要金融機構放款總額占名目GDP比率自於1980年代十信風暴時期最低僅0.67，爬升至1990年底1以上水準，新銀行開放後再續攀升至1995年底最高紀錄1.54，2000年6月底仍維持在1.44左右；同一金融泡沫期間日本自0.73上升至1.01，爾後即未創新高1999年底略降至0.95。

1.短期方面：建置妥適且屬暫時性的不良資產處理機制，並同步處理問題金融機構處理為優先。

(1)從嚴定義逾期放款。

(2)加速訂定「金融機構合併法」相關子法。

(3)專案立法成立專案基金及監管委員會直接授權獨立單位限期內處理基層金融機構及其擔保品，剩餘擔保品再收歸為國有。

(4)明定受接管機構停止之股東會、董事、監察人職權由接管人行使及監管人準用接管之範圍與執行程序等。

2.中長期方面：

(1)訂定存款保險基金之法定最低目標值。

(2)定期發布風險評估分級之金融機構統計。

(3)儘速擴大存款保險費率制度之級距差異。

(4)定期公開基層金融機構整體逾期放款及個別基層金融機構財務報表。

(5)強化我國立即糾正措施規範之退出市場機制。

(6)訂定「銀行業遵循法令及安全與穩健經營原則」。

(7)重新定位具有職權獨立性的中央存款保險公司。

(8)成立「行政院金融監督管理委員會」。

參 考 文 獻

- 1.中華經濟研究院，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報告，民國89年10月31日。
- 2.謝彩暖，考察要日本設立金融控股公司與整理回收機構之作法，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，民國89年8月4日。
- 3.中華經濟研究院，主要國家建立不良金融資產處理機制之經驗及其成效，行政院經濟建設委員會委託研究報告，民國89年2月28日。
- 4.葉秋南博士，國際金融危機剖析，財團法人金融聯合徵信中心，民國88

- 年 12 月。
- 5.潘隆政，日本金融監理制度之改革及金融危機之處理，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，民國 88 年 12 月 30 日。
 - 6.高超陽，日、美兩國因應信用緊縮之經驗，國際金融參考資料第四十五輯，中央銀行經濟研究處編印，民國 88 年 12 月。
 - 7.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的省思，存款保險資訊季刊第十三卷第二期，民國 88 年 12 月。
 - 8.賴英照，農會信用部改革方案之評析，華信金融季刊第八期，民國 88 年 12 月。
 - 9.賴英照，從金融機構合併法草案論銀行與農漁會信用部之合併，金融財務第 4 期，民國 88 年 10 月。
 - 10.黃舜卿，農會信用部改革之芻議，行政院經濟建設委員會經濟研究處研究報告，民國 88 年 9 月 8 日。
 - 11.劉憶如、何佳，東亞十國金融風暴前與後，商鼎財經顧問股份有限公司，民國 88 年 6 月。
 - 12.國立政治大學，各國對於金融危機處理策略及我國因應之道，行政院研究發展考核委員會委託研究報告，民國 88 年 5 月。
 - 13.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，行政院經濟建設委員會，自由中國之工業，民國 88 年 1 月。
 - 14.中央存款保險公司翻譯，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(The FDIC and RTC Experience—MANAGING THE CRISIS)，民國 87 年 12 月 31 日。
 - 15.潘政隆，日本金融機能早期健全化之緊急措施法案，存款保險資訊季刊第十二卷第二期，民國 87 年 12 月。
 - 16.長谷川慶太郎著，汪仲譯，亞洲金融風暴—世紀末經濟危機，時報文化出版社企業股份有限公司，1998 年 5 月 12 日。
 - 17.黃博怡，銀行擠兌成因與恐慌蔓延理論初探，存款保險資訊季刊第十一卷第二期，民國 86 年 12 月。
 - 18.陳思明指導，金融風暴，中華徵信所企業股份有限公司，民國 82 年 3 月。
 - 19.Federal Deposit Insurance Corporation 1999 Annual Report, August 2000.
 - 20.Morris Goldstein, Graciela L. Kaminsky, Carmen M. Reinhart, ASSESSING

FINANCIAL VUNERABILITY – An Early Warning System for Emerging Markets, Institute for International Economics, June, 2000 ◦

21. Working Group on Deposit Insurance , International Guidance on Deposit Insurance – A Consultative Process , FINANCIAL STABILITY FORUM, June 2000.
22. Wilbur F. Monroe, BANK RESOLUTION IN THE US, Office of International Banking and Securities Markets, U.S. Department of the Treasury, June 2000.
23. The FDIC Quarterly Banking Profile, First Quarter 2000.
24. Council for Economic Planning And Development Republic of China, Taiwan Statistical Data Book 2000 ◦
25. IMF Working Paper, Financial Fragility and Economic Performance in Developing Economics: Do Capital Controls, Prudential Regulation and Supervision Matter? Macro Rossi, Monetary and Exchange Affairs Department of International Monetary Fund, May 1999.
26. Federal Deposit Insurance Corporation 1998 Annual Report.
27. Managing The Crisis—The FDIC and RTC Experience, FDIC, August 1998.
28. Core Principles of Effective Banking Supervision, Basle Committee on Banking Supervision, August 1997.
29. History of the Eighties—Lessons for the Future : An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s, FDIC, 1997.
30. 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 ◦