

銀行重整實務概述

盧志敏 摘譯

本文摘譯自 Bank For International Settlements 所出版的 BIS Policy Papers No.6-August 1999

中之 Bank Restructuring In Practice: An Overview 一文

前 言

處理銀行危機是銀行主管機關所面對的最艱鉅任務之一。因應措施必須迅速採行，有些甚至必須在危機發生時決定。而且，幾乎無可避免的，相關決策係依據不完全的資訊作成。這是一個本質上的問題，因為銀行業就是建立在資訊所有權不對他人公開之上。由於銀行處於現代經濟的核心，處理銀行危機之政策在政治上與經濟上的影響都相當深遠。尤其在當前許多新興市場經濟體同時戮力解決銀行危機之時，更是如此。

這些問題都在 1998 年 12 月由高階中央銀行家組成的一個小組中加以討論。本文的目的在提供主要問題的概述。在開始之時，將描述 23 個新興經濟體之結構與最近的表

現，並討論所面對之問題的規模與原因。然則，不良放款的真正可能損失，卻很難明確地算出。這有部份原因是最終損失與抵押品以及公司破產處理過程息息相關；銀行重整往往伴隨著公司債務重整，故本文也將討論這些問題。對銀行的協助，短期內須在避免銀行擠兌與信用緊縮二者之間取得平衡，至於中期則須能防止道德風險以及維持一個強而有力的銀行制度。協助可區分為二種：1.不改變所有權結構的協助，其中重要的問題是如何進行各種不同程度的官方干預；2.改變所有權，如國內合併，外人購併，以及將銀行收歸國有等各種管理不良資產所需之制度性安排，都將列入討論。

一、診 斷

(一) 銀行體系之結構

本報告所涵蓋之 23 個新興經濟體之銀行體系，總計包括了世界前 1000 大銀行之五分

之一。但是卻只有少數銀行（大多在新加坡與香港），於 1998 年底時，被認為是非常健全。這一弱點是導致最近總體經濟問題的成

因之一。

大多數新興市場之銀行皆相當孱弱，但這點卻未能阻止它們迅速擴張國內放款。雖然信用成長略高於 GDP 成長，是金融深化正常過程之一環，1990 年代許多新興經濟體對私人部門放款之成長率，卻是高到難以持續的地步。其實質銀行信用成長，如以 1990-95 年平均計算，印尼、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國之成長率分別為：19 %、11 %、14 %、13 %、13 %、20 %。

放款品質不良，其實也反映出銀行信用評估的低劣，尤其是以對關係企業放款或對國營事業放款為然。產出的持續景氣伴隨著快速上升的抵押品價值，給予銀行一個安全上的錯覺，以致允許廠商進行高度的財務槓桿。

再者，主要工業國家又都願意貸款給新興市場中之信用評等欠佳的銀行，致使其國內資產之資金來源有愈來愈高的比率須仰賴國外借款。

匯率風險在此種國外借款中也常被忽略。雖然銀行直接承擔的外匯風險，受到法規的限制，但銀行卻又允許其客戶暴露於此種風險之中。因此，當匯率大幅貶值到銀行客戶償還外幣貸款能力減弱時，銀行也就隨之受到信用風險的影響。此外，大多數的借款都是短期，必須經常續借，致使銀行極易受到國外債權人信心搖擺的不利影響。

大多數的亞洲國家皆處於銀行重整的主

要過程中。比較近幾年來工業化地區所發生的兩個最嚴重的銀行危機（分別為日本與北歐國家）之各種因應措施，顯示快速與果決的行動將會為這些國家帶來促進經濟復甦的最佳契機。在這兩個例子之中，危機之前已有許多年的銀行信用擴張顯著超過 GDP 成長。在北歐國家，有效的銀行重整政策與強勁的經濟成長，使銀行信用佔 GDP 比率降到較早期的水準。不過，日本的情況不同，此一比率仍高。現在已經很清楚的是：早先對於日本經濟可能隨著逾期放款減少而成長的期望，已顯得不切實際。針對這個問題所採取的大規模措施，直到最近才付諸實施。最近的資料顯示：受危機打擊的亞洲經濟體，係跟隨著北歐國家的情況發展，而非日本的模式。在大多數情況下，審慎金融監理措施被嚴格採行，而銀行信用則被大幅縮減。

（二）對實質經濟的影響

銀行危機對於實質經濟的影響與金融體系的規模有關。由銀行信用佔 GDP 比率觀之，亞洲國家所受到的影響要比拉丁美洲國家或東歐國家明顯地大得多。鉅額的逾期放款金額，是景氣好的期間對於實質資產過度投資所造成的結果。其所導致的資產過剩係壓縮需求的主要因素：即使銀行體系很健康，銀行信用仍將因為缺少投資機會而下降。銀行體系的持續疲弱，將進而使得信用緊縮情形惡化。如果有多家銀行關門，這些銀行的借款者即使有償債能力也將失去往來

銀行，且經常會發現轉而向其他銀行尋求借款的機會也是有限。如果銀行繼續維持營運，它們將採用較嚴格的放款標準並減少放款金額。其累積效果將會很大，因為銀行信用緊縮將削弱總需求，進而引起借款者及銀行更多的問題。如此所形成的惡性循環，將導致資產價格快速下跌，逾期放款金額增加，以及進一步的信用緊縮。以墨西哥銀行危機（1995-97年）為例，實質銀行信用在兩年之內縮減一半，而芬蘭與瑞典（於1991-93

年）則分別縮減了三分之一。印尼、韓國、馬來西亞、菲律賓、俄羅斯、泰國等國家，於1998年時也都遭遇實質信用緊縮問題。

政策當局在擬定銀行重整計畫時，必須肩負起於短期內減少國內經濟損失，與在中期內奠定更為強韌的銀行體系之任務。此種任務如須在惡劣的總體經濟環境下進行，將會更加困難重重。但是不幸的是，重整幾乎都須在此種不利的情況下進行，因為總體經濟衝擊常是引起銀行危機的導火線。

二、公司債務重整

大多數出現問題之銀行體系的逾期放款常是對已無償債能力之企業放款。因應這些逾期放款問題也涉及公司債務重整之政策。

（一）支持能夠生存的公司

當危機持續期間，有合理長期展望之公司面對不景氣與極高利率時，可能會出現暫時無法償還債務的情形。這種缺乏償債能力短期內已無法克服，但這些經營艱困的公司如能繼續經營，將更具效益。此舉不僅可以減少對實質經濟的衝擊，且相較於關閉該公司（放棄資產或立即以極低的價格出售資產）而言，可能會使銀行與其他債權人回收更多的債權。當然，此種安排不可妨礙到已無長期展望公司之清算。

不同國家對於協助公司渡過暫時性困難的安排，依其歷史與金融制度結構，各有其作法。以美國的情形而言，破產改革法第11

章的處理過程，就涉及對已宣告破產但仍原來團隊下繼續經營之相關規定。經營者須先擬定重組計畫，明述對債權人之補償。該重組計畫須經各組債權人與股東超過半數的確認，方能成立。為避免公司被清算，也可容許對債務人提供額外放款；一般而言，此類放款享有優先受償權。在日本及德國，相對而言，每一家公司之大部分業務一般皆與一家銀行往來，故此一銀行將會協助解決其財務困境。

在英國，已發展出一個名為「倫敦模式」（London Approach）之非正式機制。在該模式下，債權人彼此間尋求一項防止公司被接管的自願協定。其次，債權人則分享相關資訊並嘗試達成分攤損失之協議。在先進國家中，中央銀行通常會涉入這些過程，惟其方式則有所轉變。1970年代及1980年代早

期，英格蘭銀行常會建議再融資的可能條件並說服債權銀行接受。到了 1990 年代，該行已轉而視其本身為斡旋者或公正的仲介者角色。於 1990 年代早期的經濟不景氣中，英格蘭銀行共參加了 160 個債權重整計畫的討論。

有些人認為「倫敦模式」多年下來已愈來愈難以發揮作用。由於英格蘭銀行已不再監理銀行，其影響力已不如從前。再者，隨著跨國借款與債務證券化逐漸增加，債權重整談判也日益複雜。這也導致將任何有關未來債務安排之條款納入原始放款協議的呼籲。

公司債務重整的關鍵議題包括：

- 重整談判是否有中間人（可能來自公共部門）協調？
- 達成協議之債權人必須達到全部債權的多少比率，方能有效的約束其他債權人？
- 有無任何仲裁過程？
- 為維持業務繼續推動而新貸的任何過渡性融資，與舊有債務相比，是否享有優先受償權？
- 有無任何來自政府的融資列入債務重整的部份過程之中？

有些新興市場經濟體已回應這些議題並循著倫敦模式引進相關處理程序。泰國已於 1998 年發展出曼谷模式以處理公司債務重整問題。它的作法是在公司及其顧問擬定重整計畫之時，要求債權人同意暫停債權追討，

且有可能提供優先受償之新貸資金，以利重整之進行。其主要原則如下：

公司債務重整之一般原則

- 1) 為促進債務人之長期存活力，重整計畫須達成業務上的重整，而不只是財務上的重整。
- 2) 若債務人之管理者能持續提供充分與精確的資訊，且參加所有的債權人委員會會議，債權人應於一段約定好且可展延之期間內，停止追討債權。重整不應被用來隱藏逾期放款。
- 3) 削減債務只能用為最終手段，且僅能於轉換為股權或認購權證時為之。
- 4) 一個債權人之領導機構（於該機構中，應有指定負責人）必須於債務重整過程開始時被指定，以依據既定的目標與固定的截止日進行協調。在規模較大的多位債務人情形，應設置規模易於管理之主導委員會（steering committee），且於設置時應同時指定所有債權人之代表。
- 5) 所有的決策都應依據獨立驗證後的資訊作成。
- 6) 債權人既有的抵押權應該繼續。
- 7) 可以合理條件提供新的授信，以協助債務人繼續營業，但該授信應享有優先受償權。
- 8) 債權人應設法降低其風險（比如提高放款抵押品），而不是設法增加收入

(如提高利率)。

9) 任何債權人之出售債權，應確保承受該債權之買方不會阻礙重整過程之進行。

10) 債權人應考慮任何行動對於其他債權人與有潛在存活力之債務人的影響。

上述曼谷模式的許多原則也被馬來西亞與印尼採用。

在韓國，大約有 200 家金融機構已同意在公司重整協調委員會 (Corporate Restructuring Coordinating Committee) 之仲裁下，遵守公司重整協議 (Corporate Restructuring Agreement) 準則。依據該準則，持有一家公司債務四分之一以上之主要銀行或機構，可召開會議。當債權人討論如何處理該公司債務或清算該公司時，應停止追討債權。重整

計畫可能包括：延長短期放款期限、展延還本付息期限、債務與股權之轉換。任何決定都須有超過 75 % 之債務持有者的同意，方能成立。如若未能依此方式決定，可送請公司重整協調委員會仲裁。其後，主導銀行則代表債權人與該公司談判重整事宜，如有問題則由公司重整協調委員會仲裁。

香港則在香港金融管理局支持下，由銀行公會於 1998 年 4 月公佈依據倫敦模式所制定的艱困公司準則 (Guidelines on Corporate Difficulties)。目前的作法相當成功，雖然所有債權人意見必須一致且過多的案件意味著重整過程可能會拖延。其中香港金融管理局涉入的案件約有 10 件，以說服少數銀行同意合理的重整計畫。

三、協助銀行：避免道德風險相對於務實地重建

(一) 清算銀行是否最終手段？

任何產業的正常競爭過程的一部份就是應該允許個別公司倒閉。允許最弱的公司退出市場可增加整個產業的效率；反之，維持過多的產能將給較強的公司帶來更為困難的經營環境。此一推論也適用於銀行業。正如同 Bagehot 所言：「任何對於現有壞銀行的協助就是防止設立未來好銀行的最確定方法」。有鑑於此，歐盟已考慮建立一個機制，賦予好的銀行或其他銀行某種法律上的糾正權 (legal redress)，以抑制政府對於與

其競爭之艱困銀行的協助。

但是，實務上中型銀行或大銀行很少遭到關閉。歷史顯示，政府一直嘗試使銀行繼續維持營運。的確，許多國家遵循大致明確之不讓任何銀行倒閉的政策。再者，幾乎所有國家的法律制度都將一般企業倒閉與銀行倒閉二者加以區分。其中一個重要的理由是，債權人對於銀行的破產訴訟，即使沒有道理，結果也可能會損及對銀行的信心。因此形成的共識是：銀行破產程序的發動只有銀行監理者或政府機關方可為之。

這種明顯地不願清算銀行的主要動機有三點：①對金融體系的系統性威脅，②銀行與特定借款者彼此間之關係中斷，③形成信用緊縮的危險。

系統性風險意味著一家銀行倒閉將會傳染給其他健康的銀行與金融市場。傳染途徑可能經由支付系統、銀行同業放款、銀行存款市場。其中，經由支付系統傳染的風險，在先進國家中，由於即時總額交割制度的建立，已大幅減少此項風險。第三個傳染途徑是經由銀行存款市場。該項傳染風險為：一家銀行存款發生擠兌可能引起大眾對於所有的銀行皆失去信心，以致演變成全面性的銀行擠兌。此項風險，比較容易在最近曾經發生銀行倒閉事件，以及沒有可靠的存款保險制度的國家之中發生。潛在的銀行擠兌規模，可從 1995 年之阿根廷經驗得到說明，當時有 18 % 的銀行存款在三個月之內流失（在此例中，引爆擠兌的原因是總體經濟因素，而不是個別銀行經營失敗）。類似的情況是，伊拉克入侵科威特，使得沙烏地阿拉伯之當地銀行於 1990 年 8 月流失了 11 % 之存款。

對於獲得長期傳統信任的銀行體系而言，單一銀行發生擠兌不太可能造成所有的銀行發生擠兌，而是會使得資金從弱的銀行移轉到強的銀行。因此，其結果是資金奔向體質好的銀行，而非一般性的擠兌。阿根廷的 1995 年經驗即很有啓示作用：危機後回存

的存款集中在較大的銀行與外商銀行。一些較小的或地方性的銀行仍然經營困難，最後則被合併或清算。

因此，有許多不對銀行進行清算的好理由。然則，不對銀行進行清算，也使得許多國家產生銀行過多現象，或者耗費鉅額的財政支出，而無法將該項支出轉而用在其他更佳用途之上。香港貨幣主管當局緣於系統性因素的考慮，於 1980 年代拯救了一些銀行，但是當國際信貸商業銀行（Bank of Credit and Commerce International，簡稱 BCCI）發生困難時，由於沒有系統性風險的顧慮，主管當局採取了清算該行當地分行之措施。惟其過程並不平順，存款者示威，謠言遍佈，且數家其他銀行也發生短暫的擠兌。

（二）因應措施之協調

銀行重整企圖達成多項常常互相衝突的目標：防止銀行擠兌、避免信用緊縮、改善金融中介過程之效率、吸收新的股金挹注到銀行業以減少財政負擔。因此，無法產生唯一的或最佳的藍圖，也就不足為奇。

不過，從成功的銀行重整經驗，也可得到一些一般化的啓示。Goodhart, C, P Hartmann, D Llewellyn, L Rojas-Susrez and S Weisbord (1998) 研析出三項基本原則：①從承受風險之中獲致利益者，應該負擔大部分的成本，②採取行動以防止問題金融機構對高風險之借款者提供信用，③凝聚政治上的企圖心，期能在避免物價遽升的情形下，

促使「銀行重整」成爲優先使用公共資金的項目。爲期有效因應銀行危機，許多曾經處理銀行徹底重整的官員皆強調，政治上的共識相當重要。是故，瑞典銀行重整機構的理事會就有反對黨的代表參與。爲獲得信任，一項因應廣泛銀行危機之計畫必須是勇敢與周延的。一系列的零碎步驟（經常在最後的時刻作成，且對問題的真正大小沒有任何掌握），可能無法對於預期產生任何可靠的效果，以致可能會使得困難持續期間爲之延長。相關計畫必須是透明的，且行動不可受到不當的拖延。

再者，此一計畫必須兼顧存量與流量問題。存量問題指的是處理銀行當前資產負債表問題，增加資本與削減逾期放款金額。流量問題是指改善銀行獲利品質，以避免資產負債表迅速再度惡化。這就牽涉到業務重整以提升效率，包括較佳的信用評估、專業化、較好的資訊系統、削減成本等。

由於重整有許多可能的處理方式，以致可能衍生出採取不協調之零碎行動的風險。爲避免這種情形，有些國家成立了專門機關或委員會以負責協調涉及銀行重整之相關單位。例如，泰國政府是由銀行重整諮詢委員會（Financial Restructuring Advisory Committee）提供諮詢，委員會之成員包括中央銀行與財政部之官員，以及一些外部人士。馬來西亞則由中央銀行協調負責管理壞帳與挹注資本到銀行之各相關機構。

（三）一般性的援助

在許多情況下，中央銀行或政府會以不變動所有權或管理結構的方式，協助整個銀行體系。這可能是因爲整個銀行體系都遭遇到困難。其作法包括下列數種：中央銀行提供信用、放寬管制、採取寬鬆貨幣政策、協助私人籌措資本、移轉政府存款與協助貸款者等。

1. 中央銀行提供信用

最早期之中央銀行設立目的就是提供最終貸款功能。古典學者Bagehot（1873）的建議是，以懲罰性高利率對流動性不良但有償債能力之銀行借出無限制的金額。採用該建議的困難在於，當許多銀行資產的市場價值不易衡量時，要如何區分流動性不良的銀行與無償債能力的銀行？基於此，中央銀行一般而言較偏好以抵押擔保放款方式提供融資。

由於協助銀行之解決方案的採用時機受制於是否獲得流動性支持，致使中央銀行擁有很大的權力以促使銀行接受解決方案中所列的條件。中央銀行也可能偏好採取「創造性模糊」之態度來處理提供協助所需具備的條件，以避免銀行過度依賴該項協助。最遭的情況則是，公開宣佈提供協助之條件，但卻又不願意依照所列條件提供協助。

中央銀行提供流動性的細節，應在適當時機公佈詳細內容，以昭公信。然則，爲避免引發銀行擠兌風險，立即宣佈可能是不合

宜的。以英格蘭銀行於 1991 年對一些小銀行所提供的謹慎政策性協助來說（這些小銀行受到國際信貸商業銀行崩潰以及不動產價格劇跌引起對其資產品質的關切等因素影響，已無法自同業拆款市場獲得融資），一直到壓力解除之數年後，方才公佈詳細的協助內容。

2. 放寬管制

White (1991) 指出美國之儲貸業者於 1980-82 年間首度發生鉅額損失，主要係因資產與負債期限之搭配失當所致。因此，政策上的因應係先從允許他們承作可變動利率之抵押放款開始，再擴及允許其承作消費者放款、商業上的不動產放款。不過，減少承作房屋放款比率，卻使儲貸業步入經驗欠缺且風險更高的業務領域。這種業務擴張並未輔以更多的監理者方面的資源，檢查人員之數目實際上不升反降。於此同時，存款利率上限被放寬，存款保險上限被提高，最低淨值比率由負債的 5 % 降至 3 %，且其計算基礎是五年平均。資產則可容許以高於標準會計規則的方式列計其價值（包括併購取得商譽所提列的自由準備），且損失可分十年攤提。這些措施目前看來，已普遍獲致只會造成重整該產業之最終處理成本更為高昂的共識。

3. 採取寬鬆貨幣政策

一個能夠導致短期利率顯著降低與收益率曲線較為陡峭之寬鬆貨幣政策，可能直接

地經由擴大淨利率差距，與間接地經由刺激放款需求等途徑協助銀行。隨著最近危機之紓緩，亞洲的收益率曲線大都已恢復正的斜率，對於銀行應有助益。

但是，貨幣政策如果呈現過度的擴張，可能會損及信心。極低的利率水準可能會因為繼續持有壞帳的機會成本很低，以致降低了有效解決問題的壓力。有人認為日本之所以會缺少處理問題銀行的急迫性，有部份原因是繼續持有逾期放款的機會成本很低所致。

另一個更為極端的作法是，採取極為寬鬆的貨幣政策以營造高通貨膨脹，並藉此提高銀行獲利，降低逾期放款實質餘額，與增加抵押品價值。這種作法曾於 1980 年代早期在拉丁美洲出現，且於最近為一些東歐國家所採用。不過，不論暫時性效果如何，高通貨膨脹將會於中期導致銀行經營能力減弱，且會使他們在其後的通貨緊縮中面臨更多的問題。

4. 協助私人籌措資本

政府可以採取協助私人籌措資本的措施。譬如，智利就對購買銀行股票提供低利政府放款，以及對於購買新發行股票提供租稅優惠。智利與菲律賓的政府機構，都曾協助承銷問題銀行的新發行股票。

5. 挹注資本

經由政府機構直接挹注資本是協助問題銀行的方法之一。此種挹注一般並不對所有

的銀行提供。理論上，應將銀行區分為三類：體質強健不須任何政府資本的銀行；僅有經由挹注資本方具有存活力的銀行；與即使獲得大量的協助仍無法生存的銀行。其中，僅有中間那一類銀行，才適合從政府機關獲得資本。然而，欲對銀行加以分類並不容易。印尼的銀行監理者採用資本適足率，瑞典則使用一套電腦模型預測銀行於未來三到五年的財務變化，以作為分類的基礎。不過，許多主觀的因素（如經營者之素質）也可列入考慮。

挹注資本的實際作法必須考慮能夠對銀行所有權人提供誘因以促使其進行有效的管理。有些人認為政府應該採取普通股的方式。這類資本屬於第一類資本；它將使政府確實要求銀行承擔起作業上的真正改革；獲得資本的問題銀行無須承受任何財務負擔；當銀行經營改善時，政府將可充分地分享經營成果。不過，政府也經常會改以第二類資本方式（如附屬債券）提供資本。其原因可能是基於政府不宜擁有銀行控制權，或所需的成本較少等因素之考量。優先股、認購權證或選擇權等皆可被發行，以使政府據以分享順利渡過危機之問題銀行的價值。由於這些工具的受償權明顯地落在存款與其他債權之後，故不會降低銀行從私有部門籌措資金的能力。

挹注資本常附帶有嚴格的條件。在泰國，接受資本的銀行須符合更為嚴格的提列

準備要求，而這將會減少現有股東所承受的風險。一旦政府資本挹注使得銀行之資本適足率達到 2.5%，銀行資本的再度增加必須從私人部門去取得。新增的資本，相對於原有資本而言，享有優先權。某些國家之協助的附帶條件則要求：更換管理階層、處理逾期放款應有適當的既定程序、與嚴格限制新增放款（尤其是放款給關係人或已有逾期情形之借款者）。

（四）干預：權衡或法則

如果不允許銀行倒閉，則儘速在銀行仍有資本作為緩衝之時即採取矯正措施，將是很重要的事。這點特別不容忽視，因為低或負的資本將誘使銀行經營者嘗試致命的補救措施，如採取很高的利率籌措資金以借款給高風險者（“為復活而賭博”）。巴賽爾銀行監理委員會強烈呼籲銀行監理者於銀行未能符合資本適足率或其他審慎標準之時就立即採取矯正措施之必要性。但是，對銀行監理人員最為常見的抱怨就是，他們介入問題銀行的時機過遲。這也導致許多了解此一狀況的人建議介入的時機應依據法則，而不是監理人員的權衡判斷。

採取自動化法則的好處是可以儘速採取行動，這點很重要因為時間愈是拖延，銀行重整的成本也很可能愈高。耐性或期望問題本身能夠自行解決，往往是誘人的作法，尤其是關於銀行問題嚴重程度的明確訊息嚴重欠缺時，更是如此。法則式的干預（經過立

法者尤佳），對於面對強大政治壓力下的監理人員而言，尤其有幫助，且對於偏好拖延的常見官僚作風，也有遏止作用。

最有名的法則式干預模式是由 1991 年美國聯邦存款保險公司改進法（Federal Deposit

Insurance Corporation Improvement Act，簡稱 FDICIA）為監理人員所應採取之措施而訂定之強制性數量化規則（依據銀行資本水準訂定）。

美國之 FDICIA 制度

資本水準*	強制性或權衡性措施
car 介於 8 % 至 10 % 之間或 cor 介於 4 % 至 5 % 之間	不可作導致該機構資本不足之任何分配資本或支付行為。
Car 小於 8 % 或 cor 小於 4 %	必須提出恢復資本的計畫；限制資產成長；新的購置、擴張分行及新的業務等都需事先獲得核准。
Car 小於 6 % 或 cor 小於 3 %	必須增資；限制存款利率與資產成長；可能要求改組董事會。
Car 小於 4 % 或 cor 小於 2 %	必須於 90 天之內監管或接管；下列事項都須事先獲得聯邦存款保險公司之許可：除了核心業務之外的實質交易、對任何高槓桿交易提供信用、支付過多的補償金或獎金。

註：car 表示資本適足率；cor 為核心資本。

類似的法則也見諸於一些工業化經濟體與許多新興經濟體。一旦資本降至 8-9 % 以下，典型的作法是要求銀行提出增資計畫，限制或禁止紅利，以及對於承擔風險加以限制。所作的限制常涉及限制新的購置或限制存款利率。當資本降至極低的水準，主管當局可以強制其被合併或購併，或關閉。不過，這些法則尚未應用到大的銀行之上；一旦有大銀行出現問題，部份人士認為監理人

員的反應將無可避免地採取較高程度的權衡措施。

另有一些新興市場並不依賴法則式的政策措施。其採取權衡的第一個理由是，決定銀行存活力之多面向業務不應該被簡化成一個數字。第二個理由是，對銀行經營困難的適當反應，在某種程度而言，取決於困難的原因與內涵。第三個理由是，權衡可容許監理人員，及早在經營困難尚未反映在會計帳

務之前，就督促銀行最高階層採取行動。監理人員常會偏好以祕密方式進行此類措施。

對於採取「創造性模糊」的那些監理方式的情形而言，他們對銀行的管理並不見得寬鬆。例如，新加坡的最低資本適足率是 12%，香港的監理人員在房地產過熱之時，要求銀行在房地產放款方面必須採取新增的審慎措施。這兩個銀行體系於最近亞洲金融危機期間的表現都相當強韌。

值得注意的是，有些監理上的安排係採

取兼顧權衡與法則的作法。譬如，有些採行取較具彈性權衡制度者，則輔以一些類似法則制度下之行動的數量化規則。另有一些採取法則制度者，並未經歷銀行危機的考驗：在那種情況，實務上也可能採用權衡。最近由 Draghi 與 Guidotti 當研究主持人之一篇報告（1998）就建議一項折衷方案：監理人員可依賴自動化法則，但是必要時可循一個受管制的程序以取而代之以。

四、管理不良資產

銀行重整計畫的一項考量為：是否要將壞帳的管理從原有的銀行中分離出來？將放款留在原有的銀行之優點是，該行對於借款者有較深的認識。這點對公司企業放款方面要比對不動產放款更值得考慮，因為放款並非齊質，且銀行與顧客間之訊息交流至為重要。至於將不良放款分離出來的看法，則是基於原有銀行可能較不客觀，且甚至可能繼續放款給已經發生逾放之債務人。尤有進者，全神貫注於管理不良債務之銀行可能變成過於擔心風險，以致於沒有時間或意願去承作新的放款。因此，如能區分成兩項透明的目標，以使不同的人分別負責當前銀行業務與不良放款的解決，將會使問題的處理更為容易。將不良資產從資產負債表中分離出來，也將有助於尋找其他銀行來購買問題銀行，而且可以免除繁複的各種逾期放款保障

措施之安排。

然則，不將所有的逾期放款都從銀行分離出來也有其考量。主要是因為銀行應該擁有一些處理逾期放款的經驗；這也是為何瑞典一般而言會將小額逾期放款保留在銀行的原因。況且，如將所有的逾期放款都從問題銀行分離出來，該銀行將沒有任何逾期放款，這對於管理較佳的銀行來說，並不公平。以瑞典之情況來說，主管當局希望將問題銀行之逾期放款比率維持在類似其他銀行的情形。

另一種可能性，是由一個政府機關購買逾期放款，但是仍由原有的銀行管理逾期放款；一旦這些放款產生回收，則由兩者共同分享。但是，想要規劃出適當的安排，以使賣出逾期放款之原有銀行具有強烈的誘因以積極向借款者求償，幾乎是不可能的事。

另一種選擇是將問題資產的所有權集中起來。澳洲、巴西、芬蘭、匈牙利、瑞典等國都曾採取這種措施。其作法是將一家問題銀行區分為兩家：一家是「好銀行」，另一家是「壞銀行」。此一方式對於只有一家或少數幾家銀行出現嚴重困難時，最適於採用。這種作法也可能適用於工業放款（Industrial Loans）；如果放款承辦人員對於放款之經驗與熟悉度等有利因素，大過於將問題留給原本應該負責的人所可能產生的流弊，則保有銀行與顧客之關係就有可能值得採行。採取這種作法必須很注意的一點就是，所產生的「壞銀行」絕對不可以由壞的職員來管理壞的資產。匈牙利的作法是由「壞銀行」發行經過政府保證之債券，然後這些債券再

由好的銀行購買。波蘭並不將「壞銀行」成立為獨立的機構，而是要求許多銀行設立特殊的組織部門以管理品質不良之放款。

另一種作法，如同日本、馬來西亞與韓國所採行的，是設立一個單一的資產管理公司，以購買各家銀行的逾期放款。實質上，這就是為整個銀行體系所設立的一家大型的「壞銀行」。這種作法已經日漸成為主流趨勢。如果有許多家銀行的經營陷入困難，而且各家銀行的資產有某種程度的同質性（如不動產），則由一個單一機構處理逾期放款可獲得規模經濟與善用有限之管理才能等益處。一個集中化的資產管理公司在與大額逾期借款人進行重整談判時，可能要比眾多的小銀行，更為有利。

五、所有權移轉

發生系統性銀行危機時，由於不易找到規模夠大且健康的銀行，政府經常會引進外國銀行以購併本國銀行。這也有其他的好處。外國銀行較無意願承作關係人放款。他們也可能經由提升競爭與運用新科技，在國內市場提供優質的金融服務。他們可以在國際資本市場迅速取得較便宜的流動資金（經由母銀行）。而外國監理者對外國銀行的額外監理也可使他們更加健全。

然而，政府常會面對不得引進外國銀行的國內壓力。尤其，如果本國銀行被以過低的價格出售或國內的課稅收入曾被用來支援

本國銀行之時，其所引起的政治敏感度將更為尖銳。外國銀行進入本國市場也會使競爭更為激烈（尤其是當他們夾其雄厚資金補貼早期虧損之時），且有可能使得本國銀行經營失敗。

政府也不願意見到其銀行體系被單一國家之銀行所支配，因為擔心外國銀行之母國如出現問題時，可能會縮減其在本國之業務。因此，政府多會設法將銀行之外國所有權人多元化。許多金融主管機關覺得應該保有一些專注在國內市場的本國銀行，否則對國內小型企業之授信可能會被忽略。外國銀

行在主要城市以外的分支機構少，且對本國企業的了解有限，可能會因而妨礙其借款給國內之小型企業。

雖然有上述考慮，實務上多已放寬對外國銀行的引進，且外國銀行在大多數經濟體之佔有率已見升高。印尼已准許外國人擁有銀行之多數所有權。外國銀行雖可在泰國取得當地銀行之半數以上所有權，但是該項權利只能維持十年，這也形成外國銀行進入當地市場的重要障礙。相對的，馬來西亞只允許外國人擁有銀行 30 % 以內之所有權。墨西哥最近的司法改革已經解除外國人對於市場佔有率大的銀行之所有權限制。巴西政府也於 1995 年廢除外國銀行之最低資本額須為本國銀行之兩倍的限制。該國之金融主管當局甚至對購併本國問題銀行之外國銀行提供財務協助。

由政府或政府機關暫時取得問題銀行之所有權，也是處理問題銀行的方式之一。許多工業化國家認為他們有義務如此做；某些

情況顯示，在問題發生之早期不願意將問題銀行國有化，也妨礙到有效行動之採行。例如，日本的長期信用銀行（Long-Term Credit Bank）與日本信用銀行（Nippon Credit Bank）之償債能力不足問題，只有在先前之數次大量挹注公共資金之後，才收歸國有。將問題銀行暫時國有化之挑戰在於，一方面要繼續經營銀行業務，另一方面又必須努力收回不良放款。其困難是問題銀行基於種種原因（如未能找到買主，收購條件不滿意，或相關的借款者或銀行員工遊說要求政府繼續持有），可能會留在政府手中很多年。為平衡這種困難，美國政府在最近通過的有關過渡銀行之立法中，已要求聯邦存款保險公司必須於兩年之內，將所取得的問題銀行再度民營化。日本的重整回收機構（Resolution and Collection Organization）一般而言，持有超過銀行股權 50 % 以上之期間不可超過一年（雖然此一期間可再延長兩年）。

六、結 論

許多政府與中央銀行在處理銀行危機與銀行重整時已採用多種方法。這些經驗顯示並無一種萬靈丹存在：所必須採取的措施，與實際的情況之關係相當密切。但是，其中一些成功的措施之共通因素已可被辨認。政府有必要儘速釐清問題的大小。它也必須對要求關閉無償債能力銀行之監理人員給予最

有力的支持。同時，如有必要，它也須準備提撥大量的公共資源以矯正銀行體系問題。在處理逾期放款之最早期，就必須採行透明化措施，以使重要的健康銀行能夠繼續發揮促進經濟發展功能。拯救整個銀行體系之過程，並不必然要去救助銀行股東或經營者（其所牽涉的道德風險太高）；而是要採取

果決的措施以避免問題的拖延與惡化。而金融監理程序的改進對於防止問題再度發生，常是有必要的。

這些處理準則易於敘述，但是難於執行。部份困難來自政治因素。另有一部份則是來自觀念上與行政上的因素。要能預測特定措施將如何影響預期與對所有權人的激勵

以確保他們的銀行能夠適當的運作（經常只有成功與失敗兩種結果），將是非常困難的事。因為這種複雜的混合影響，也就需要大量受過高度訓練且政治上獨立的監理人員，以進行有效的銀行重整過程。政府必須確切的提供適當的資源與必要的支持，以使這項艱鉅的任務能夠有效的完成。

（本文完稿於 90 年 8 月，譯者盧志敏先生為本行經濟研究處研究員。）