

日本政府處理金融機構不良資產 之運作機制

李光輝、黃秋光、吳昌德、高超陽、張明寬 撰

摘 要

經濟泡沫破滅形成日本金融機構鉅額不良債權，造成金融機構機能弱化，無法為正常經濟活動提供信用功能，係導致日本經濟近十年來一蹶不振主因之一。

日本政府為了讓財務結構弱化的金融機構重新恢復機能，作法上已有極大的改變，尤其是在金融再生法立案前後轉變最為明顯。在金融再生法案實施之後，放手讓經營不善的金融機構有秩序地退出市場，同時將已破產之金融機構之不良債權交由整理回收機構漸漸清理回收。此外，日本政府更進一步運用早期導正措施以及金融機能早期健全化法案加強健全金融機構之資本結構。

近年來國內金融機構逾期放款急劇增加，問題頗為嚴重。對於如何解決當前國內金融機構逾期放款問題，日本政府新的處理金融機構不良資產之機制頗具參考價值，值得深入了解。從本文對日本處理金融機構不良資產之運作機制之探討，吾人可以獲得以下之啓示：

一、金融機構逾期放款宜儘早處理，問題拖

得愈久損失愈大。日本政府先前以為只要景氣復甦，即可減輕金融機構不良資產之負擔，因而輕忽問題之嚴重性，而將金融機構不良資產問題拖得太久，導致日本經濟表現疲軟近十年。因此，我國宜在逾期放款問題發生之初期，即應採取正確之對策及早解決。

二、政府對於因逾期放款過高而瀕臨倒閉之金融機構不宜仰仗緊急融通之機制，除非該項救援行動與金融體系是否面臨系統性風險有關。中央銀行之最終貸款者角色，係以提供正常金融機構所需之必要資金為主，對於明顯無法回收的資金融通應極力避免。

三、處理破產金融機構與金融機構不良資產的問題係政府責任，為加速健全全體金融機構之財務結構，政府有必要建構一個有效的機制（包括救援方式與資金籌措等）來救援問題金融機構以及處理回收問題金融機構的不良資產。有關日本之處理機制可以參見圖 1、圖 3 與圖 4。

四、為加速金融機構之財務重建工作，政府把公共資金注入銀行體系時，應依據重整計畫，嚴格監控，同時加強金融監理，以恢復民眾信心，並防止銀行在未

來再次發生問題。

五、於加速處理金融機構不良資產時，必須注意避免集中處理同一地區的房地產，以免對房地產市場造成傷害。

壹、前言

一、日本雖經長期努力仍未解決不良資產問題

日本自從 1990 年代初期泡沫經濟崩潰以來，龐大的金融機構不良債權一直是影響日本經濟景氣未能如期復甦之主因之一。為了避免陷入嚴重之金融危機，日本政府不斷地從嘗試錯誤中摸索適當的解決方法。從表面上看，在歷經八、九年清理之後日本金融機構不良資產問題仍然存在，而在此期間日本政府同時使用寬鬆性貨幣政策以及擴張性財政政策，並且積極建構金融安全網以及推動不良資產整理回收工作，似乎日本政府所作的種種努力並未能確實解決問題，以致在 2001 年之前，不僅日本景氣依然存在衰退之風險，而且資產價格緊縮現象也未能紓解。景氣低迷與資產價格緊縮等兩項因素持續威脅著某些經營效率低落的金融機構之生存。

有些專家學者以為日本政府處理金融機構不良資產之機制是一項失敗之案例，不足為他人仿效。存著這種懷疑看法的主要原因可能是對日本政府處理金融機構不良資產之機制缺乏完整之認識，以及對其處理成效亦缺乏了解所致。

二、日本政府的金融再生作法已有重大轉變

事實上，日本政府為了讓財務結構弱化的金融機構重新恢復機能，已經殫心竭慮地採多項挽救措施，作法上亦有極大的改變，尤其是在金融再生法立案前後轉變最為明顯。在金融再生法實施之前的作法大抵不脫離運用金融行政來護航救援瀕臨破產的金融機構；而在金融再生法案實施之後，就完全轉變為讓經營不善的金融機構有秩序地退出市場。一些經營不善的金融機構逐一退出市場，同時已破產之金融機構之不良債權則交由整理回收機構漸漸清理回收，日本政府更進一步運用早期導正措施以及金融機能早期健全化法案加強健全金融機構之資本結構，在種種努力下，日本金融體系已經有秩序地恢復正常運作。

三、新的金融安全網與不良資產處理機制發揮作用

在日本泡沫經濟崩潰之後，其國內政治與經濟歷經許多重大之轉變，譬如發生阪神大地震、東南亞金融危機、實施金融大改革、產業外移以及內閣頻繁改組等，這些政經事件大都對日本經濟景氣與資產市場有嚴

重的負面影響，但是在日本政府已建構的金融安全網機制有秩序地運作下，一直都未曾傳出全民擠兌的金融危機，而且實地往來台灣日本的企業家也發現日本人民雖然歷經長期景氣低迷以及資產價格大幅下滑，仍展現出勤奮工作與生活安定之景象。東京大都會區從早到晚依然是人潮熙熙攘攘，很難從東京人的日常作息中體會出經濟不景氣的疲憊姿態。由此可知，日本政府從嘗試錯誤中所建構的金融安全網及金融機構不良資產處理機制已經發揮穩定金融秩序之成效，若能有系統地深入了解，必有借鏡之處。

四、奉派考察日本金融業不良資產處理機制

為深入了解日本政府處理金融業不良資產新的運作機制，奉 總裁指示由職等五位同仁，包括經研處李研究員光輝、高副研究員超陽、外匯局吳科長昌德、張專員明寬以及金檢處黃稽核秋光等，組團考察「日本政府處理金融機構不良資產之運作機制以及日本當前之經濟發展趨勢」。此行透過亞東關

係協會以及日本交流協會之協助安排拜訪與處理日本金融機構不良資產機制有關之機構，其中包括日本銀行、金融廳、存款保險機構以及整理回收機構。此外，為了解日本民間對政府處理金融機構不良資產之政策的看法，亦造訪NOMURA與DAIWA日本兩大證券公司並與其研究人員相互切磋，聆聽其見解。

五、報告內容與章節安排

本篇報告除了第壹節前言外，將依日本金融機構不良資產處理回收機制之組成機構所分擔角色與任務作完整地報導與分析。第貳節說明日本銀行在加速處理金融機構不良債權所扮演之角色與功能；第參節說明金融廳之任務與功能；第肆節說明存款保險機構之任務與功能；第伍節說明整理回收機構之任務與績效；第陸節說明資產管理公司之角色與功能；第柒節說明房地產價格與不良資產處理之因果關係；最後一節為結論與建議。

貳、日本銀行 (Bank of Japan)

一、金融再生相關法案成立以前

日本銀行的特別融通與存款保險制度，分別是維持金融體系信用秩序最重要的機制。在金融再生相關法案成立以前，日本銀行依據日本銀行法第三十八條規定所執行的特別融通業務大致涵蓋（註1）：

1. 於政府處理瀕臨破產金融機構時，提

供該金融機構繼續營業所需之必要資金，至該金融機構順利完成營業轉讓為止；

2. 對東京共同銀行（現為整理回收機構）出資；

3. 購買綠（Green）銀行（現為港區（Minato）銀行）的次順位債權；

4. 提供資金予「新金融安定化基金」

等。

但是，上述日本銀行對東京共同銀行的出資、購買綠銀行的次順位債權，或是提供資金予「新金融安定化基金」等具資本性質的出資行為，均是金融體系安全網尚未建構完成時，為避免金融體系發生系統性風險的臨時性例外措施。

1996年6月，日本國會首先通過存款保險法修正案，明訂至2001年3月底止（已再度修法延長至2002年3月底）存款保險機構償付超出存款人存款保險理賠金額（1,000萬日圓）的部份，政府得給予特別資金援助。此一措施旨在穩定存款人信心，避免金融機構倒閉時存款資金發生劇烈流動現象，而進一步引發全面性金融危機。1997年11月，北海道拓殖銀行、山一證券公司等大型金融機構接連倒閉，日本國會再度緊急通過金融再生法及金融機能早期健全化法，進一步促成金融體系安全網的完成。有鑑於金融體系安全網已經建構完成，日本銀行乃重新檢討特別融通業務的內容，並做出重大的調整。1999年5月，日本銀行政策委員會正式通過特別融通業務的準則，未來日本銀行於接受大藏大臣要求執行特別融通業務時，將以維持其自身的財務健全性為最重要考量，提供金融機構的緊急流動性需求，但儘量避免再對任何機構提供資本性出資。

二、金融再生相關法案成立以後

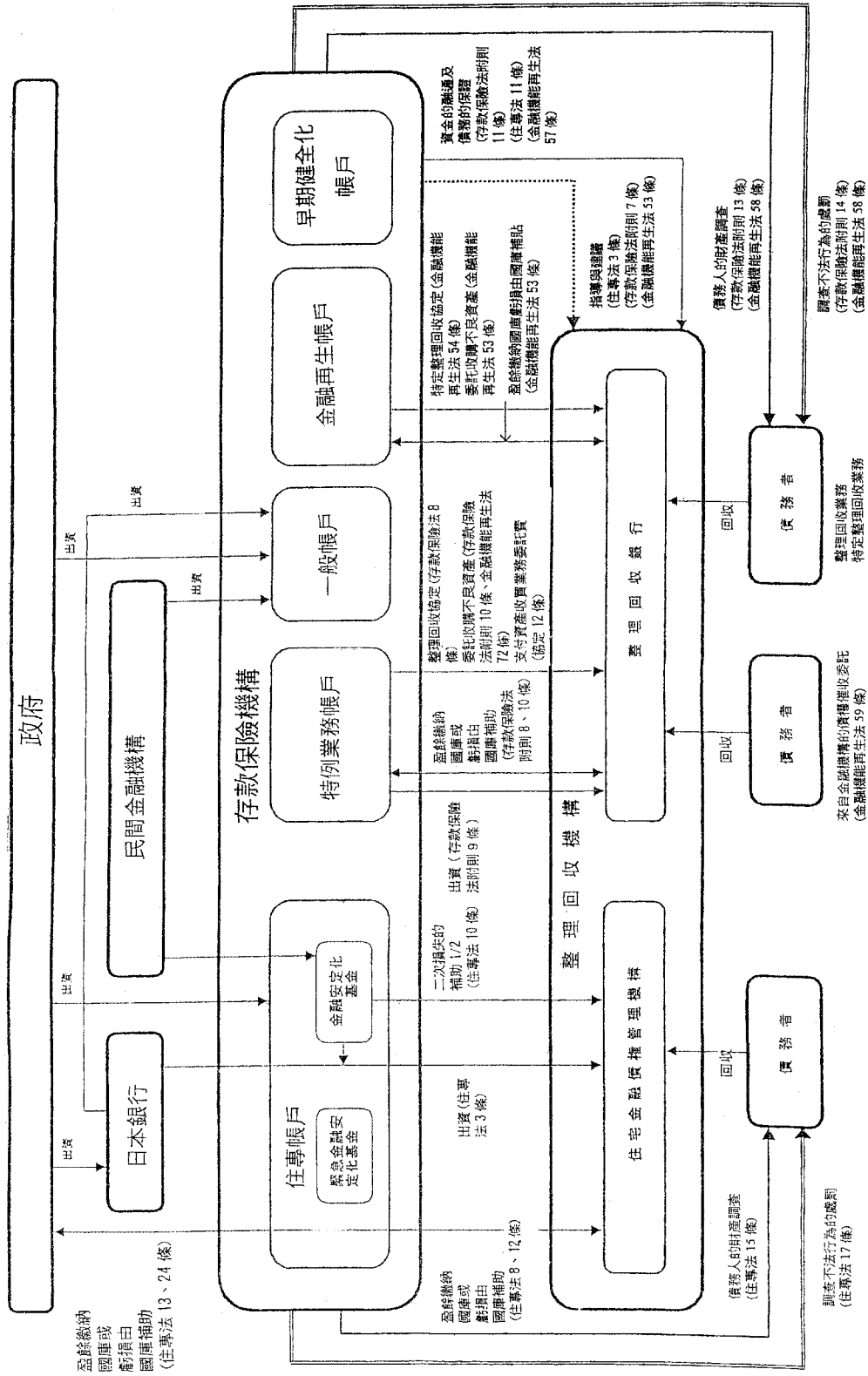
金融再生相關法案成立之後，日本政府

設立直屬總理府（首相）的金融再生委員會（金融再生委員會負責的業務將於2001年3月底結束，之後其所負責的部份業務將由金融廳繼續接管），負責金融危機處理的最高決策與制度企畫，存款保險機構則為主要的執行機關。存款保險機構經由金融再生相關法案中規範的金融整理管財人（問題金融機構監管人）、公營過渡銀行、特別公共管理（暫時國有化），以及不良債權整理回收機構（RCC）等機制，強制經營情況惡化及瀕臨破產的金融機構退出市場，並積極協助金融機構整理回收鉅額的不良債權，目前日本金融體系已有秩序地逐步恢復穩定。上述之處理機制之架構詳見(圖1)。

為支援存款保險機構處理破產金融機構，以及整理回收不良債權的資金需求，日本政府於制訂金融再生法相關法案的同時亦編列了60兆日圓的財政預算以為因應，其主要內容包括：

1. 預計投入17兆日圓於存款保險機構的「特例業務帳戶」，因應金融機構破產時，賠償存款人超出存款保險理賠額度以外的存款，據以保護存款人；
2. 預計投入18兆日圓於存款保險機構增設「金融再生帳戶」，主要提供設立過渡銀行、實施特別公共管理、收購金融機構不良資產等所需資金；
3. 預計投入25兆日圓於存款保險機構增設「金融機能早期健全化帳戶」，主要為購

圖 1：日本政府處理金融機構不良資產之機制



入金融機構的優先股，藉以增強金融機構的資本結構。

存款保險機構處理破產金融機構，以及整理回收不良債權所需資金，除使用保費收入財源來挹注之外，另有兩項資金來源：

1. 經由上述政府財政預算的保證，自行發行債券籌措資金；

2. 於必要時亦可依據存款保險法、金融再生法，以及金融機能早期健全化法向日本銀行請求暫時性融通。

目前日本銀行對存款保險機構所進行的資金融通已退居次要地位，其所提供資金包括四個部份：

1. 對一般帳戶之融通（依據存款保險法）；
2. 對特例業務帳戶之融通（依據存款保險法）；
3. 對金融再生帳戶之融通（依據金融再生法）；
4. 對金融機能早期健全化帳戶之融通（依據金融機能早期健全化法）。

三、未來日本銀行執行特別融通業務時將更求審慎

日本政府的「金融制度調查會」針對日本銀行維持信用秩序的功能與角色，曾提出以下的見解（註2）—過去日本銀行依據日本銀行法規定，於大藏大臣要求時執行無擔保的融通業務。然而，金融體系出現信用不安時，所需要的是處理破產金融機構的行政機制，其最終責任乃在於政府。日本銀行僅宜

從最終貸款者的功能，以及維持信用秩序的觀點，提供適當的流動性。再者，為避免金融機構的道德危機，日本銀行對於明顯無法回收的資金提供應極力避免之。

根據上述的觀點，日本銀行依法執行特別融通業務時，將採較以往更嚴格的標準。未來日本銀行執行特別融通業務時，必須遵循的四項基本原則如下：

1. 金融體系面臨系統性風險；
2. 資金之供給為必要且不可或缺；
3. 為防範道德危機，必須明確追究相關經營者之責任歸屬；
4. 必須能確保日本銀行財務之健全性。

至於日本銀行對存款保險機構的融通，則傾向由該機構自行發行債券來籌措所需資金，減少向日本銀行融通。

另外，根據日本銀行答覆本行詢問有關日本銀行在政府建構處理及回收金融機構不良債權機制時所扮演的角色與功能時說明如下：

未來日本銀行為維持信用秩序，所扮演的角色與功能應包括：

1. 最終貸款者的功能；
2. 對個別金融機構進行考查與場外監控；
3. 建構效率、安全且具國際整合性的清算系統；
4. 對處理破產金融機構相關事宜，將與政府行政當局保持緊密聯繫，致力制度的企

畫、研究並積極提案。再者，應適時提供緊急流動性需求；

5. 協助瀕臨破產金融機構順利退出清算

系統；

6. 與海外當局例如巴塞爾銀行監督委員會保持良好的聯繫。

參、金融廳

一、成立經過

日本政府為解決大藏省獨攬財政與金融大權所引發「財政與金融應予以分離」、「行政監理不得肩負檢查工作」等爭議，於1997年6月16日通過「金融監督廳設置法」及相關法案，將原隸屬大藏省大臣官房（秘書處）底下之金融檢查部提升為金融監督廳，於1998年6月22日正式掛牌，並依日本國家行政組織法第三條所規定，隸屬總理府之外部機關，為一人事、會計與預算獨立之組織。

接著，日本政府為解決國內金融機構日益惡化之不良債權問題，並力挽國內金融業之頹勢，於1998年10月通過「金融再生法案」，並依據該法案八大子法之「金融再生委員會設置法」及國家行政組織法第三條第二項規定，於同年12月15日在總理府下設置外部獨立機關—金融再生委員會，並督導金融監督廳業務。

1999年7月8日立法通過中央省廳關連十七法，將中央行政組織由一府二十一省廳精簡為一府十二省廳；於2000年7月成立金融廳以接替金融監督廳，負責金融檢查與監督業務，並接管大藏省負責的國內金融制度

規畫與設計事宜。2001年1月金融再生委員會裁撤，其未完業務將由金融廳設專責單位接辦。

二、金融再生委員會主要權責

(一)金融再生委員會置主任委員一人，由國務大臣擔綱；委員四人，經國會同意後，由總理任命之；委員選自民間具有經濟、金融及法律方面優秀學經歷人士，參與委員會工作不得洩漏業務機密，且未經總理許可，不得從事其他有酬勞之職務。

(二)該委員會主要任務除負責金融機構倒閉之處理制度及金融危機處理之調查研究與規畫設計等相關事宜外，並依據金融再生法處理倒閉金融機構問題；依據早期健全法增強金融機構資本適足性。其下設事務局處理委員會日常事務。

(三)問題金融機構處理原則

依據金融機能再生緊急措施法第三條，金融再生委員會應本於下列原則處理瀕臨倒閉之金融機構，並於2001年3月31日前完成下列階段性任務：

1. 揭露瀕臨倒閉問題金融機構不良資產之財務內容及其他經營狀況。

2. 淘汰難以落實經營健全化之金融機構。

3.追究問題金融機構股東及董事應負之民事及刑事責任。

4.保護存款人權益。

5.維持金融機構之金融仲介功能。

6.將處理問題金融機構之相關成本降至最低。

三、金融廳將承續未完之任務

2001年1月金融再生委員會裁撤，其未完業務將由金融廳設專責單位接辦；另於總

理府設金融危機對應會議，由首相擔任主席，召集官房長官、金融特任大臣、日本銀行總裁、金融廳廳長及財務省大臣研商金融危機應變對策。至於財務省與金融廳共同負責之金融機構倒閉處理及金融危機管理，應在確保財政健全、國庫適當管理及貨幣安定之前提下，並僅限於需要動用財政工具以應付金融機構發生連鎖倒閉及信用急遽緊縮的時機，為制度上之規畫與設計。

肆、存款保險機構

一、為整理回收運作機制之核心

日本為解決金融機構不良債權問題於1998年10月制定金融再生相關法，以消除金融體系不安，並恢復金融機構創造信用之機能，將存款保險機構作為整個金融再生機制運作的核心，在組織架構上作了必要的調整和擴充，(詳如圖2)；並配合存款保險法部分修正將住宅金融債權管理機構與整理回收銀行予以合併，創設整理回收機構(RCC)。此外，為推動整理回收機制，日本政府特別擴大存款保險機構之編制，從政府各相關部門如法務部、金融廳、日本銀行以及國稅局等借調優秀人才來協助處理金融機構的不良資產。

二、存款保險機構業務概況

(一) 金融整理管財人管理

係由金融再生委員會及都道府縣知事選任金融整理管財人，對問題金融機構之業務

及財產進行管理，有權對外代表被管理金融機構，執行業務及整理資產，並於一年內完成管理程序，最長可延長一年，若無法找到承受銀行，則移轉至公營過渡銀行。自1999年4月1日至2000年3月31日止，共有16家金融機構被選任金融整理管財人。

(二) 公營過渡銀行

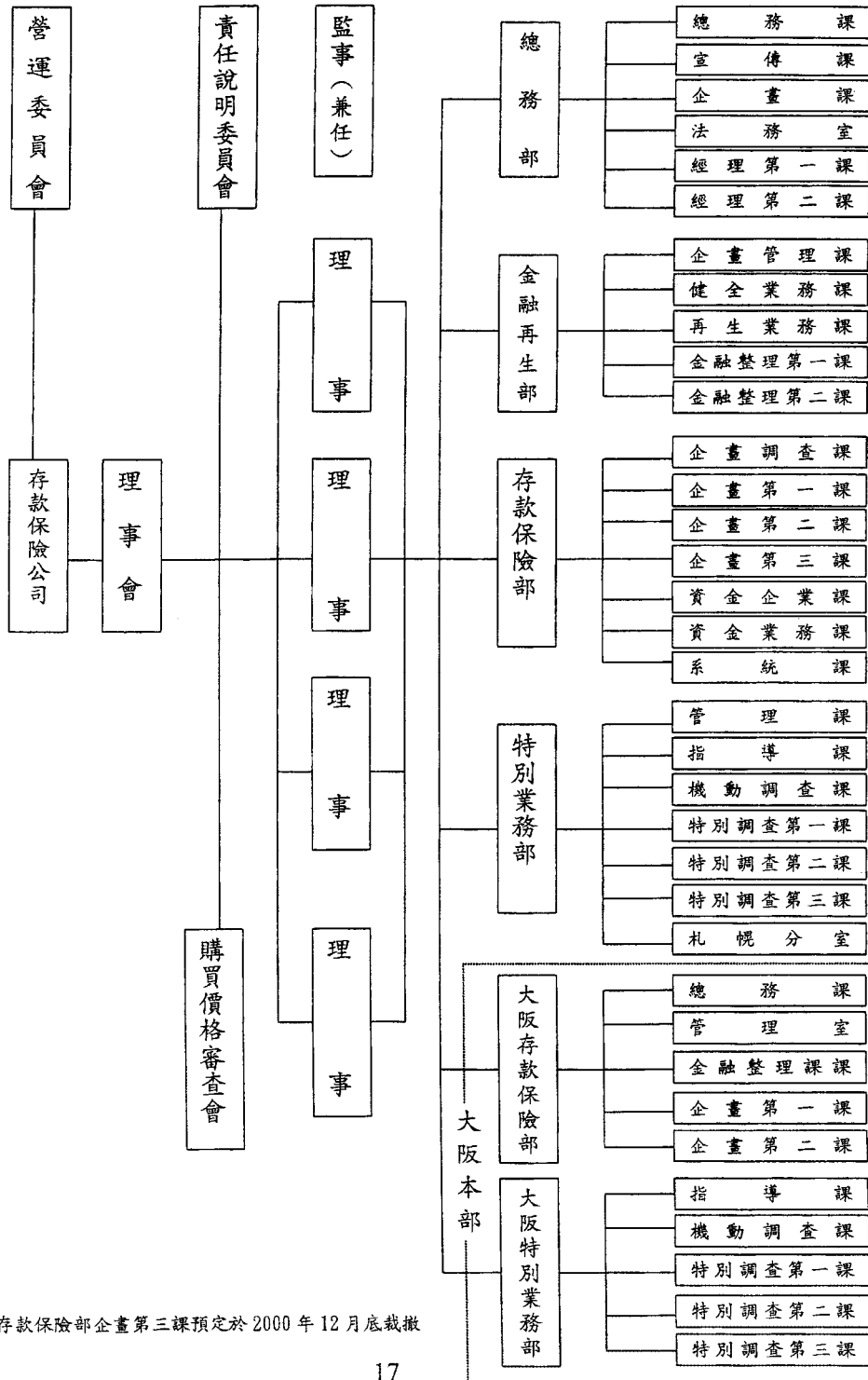
即由存款保險機構設立公營過渡銀行。若經存款保險機構評估結果，認為由存款保險機構設立一家公營過渡銀行，承受問題金融機構資產較妥當時，則接受管理的金融機構將移轉為公營過渡銀行，對經營健全客戶繼續融資，並持續尋求民間金融機構接手，並在一年內完成合併、營業轉讓、股票轉讓、解散等事宜(最長可延長兩年)。

(三) 特別公共管理(暫時由政府接管，對象僅限於銀行)

存款保險機構強制取得問題金融機構之

圖 2：存款保險機構組織圖(2000 年 4 月 1 日)

(2000 年度員額 358 人)



※存款保險部企畫第三課預定於 2000 年 12 月底裁撤

股票，使其成爲 100 % 的子機構，在官方管理下，繼續辦理授信業務，並指派新的經營團隊接手經營，同時進行業務整頓與改善，在 2001 年 3 月 31 日前完成營業轉讓、股票出售等事宜。自 1999 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日止，共有日本長期信用銀行及日本債券信用銀行兩家銀行被施以特別公共管理。

(四) 向一般金融機構購買、管理及處分資產業務

日本爲穩定金融並圖金融機制之再生，一般金融機構得經金融再生委員會核可出售資產予存款保險機構。自 1999 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日止，共有 116 家金融機構以 217 億日圓作價出售債權本金 4,510 億日圓予存款保險機構。

(五) 挹注資金強化健全金融機構之資本

依金融機能早期健全化緊急措施法提供資金買入金融機構發行之優先股或次順位求償權債券，以增強其資本，防止經營惡化。自 1999 年 3 月至 2000 年 3 月止，共提供 80,342 億日圓。

(六) 財產調查權

由於整理回收機構係公有民營性質，本身並不具備相關調查權，若有需要，仍需委託存保機構出面調查或催收。該調查權，於存款保險法附則第十四條之二明確規定，存保機構職員有權對業務範圍內之債權，進行現狀確認、詰問、要求提示帳簿等，若有故意妨害或做偽證者，可依存款保險法第二十

四條處以五〇萬日圓以下之罰鍰。存款保險機構設特別業務部，成員以國稅及金融人員爲主，並配置來自警察、法務、檢察、厚生、勞動及海關人員，官民混合編組，官員多以輪調方式派駐。自 1999 年 4 月 1 日至 2000 年 3 月 31 日止，共調查 283 件，其中 60 件成立，確認債務人隱匿資產 563 億日圓。

(七) 追究倒閉金融機構經營者責任

存款保險機構對於被管理金融機構原任股東及董監事有違背職責者，應追訴其民事及刑事責任。

三、營運資金之籌措

存款保險機構營運資金，除自有資金外，可透過政府發行國債或提供保證方式籌措。日本政府除修訂存款保險法、制定金融再生法及金融機能早期健全化法等相關法外，並編列 60 兆日圓（現增至 70 兆日圓）之公共資金預算供存款保險機構運用。存款保險機構則設立「特例業務帳戶」、「金融再生帳戶」及「金融機能早期健全化帳戶」等三個暫時性的特別帳戶專款專用。

1. 特例業務帳戶

計 17 兆日圓（其中政府發行國債 7 兆日圓交付存款保險機構，政府保證 10 兆日圓），但自 2000 年將追加爲 27 兆日圓（其中政府發行國債增編 6 兆日圓及政府保證額增加 4 兆日圓合計 10 兆日圓）。資金籌措方式爲：向金融機構徵收特別保險費；向日本銀行、金融機構等借款，及由存款保險機構發行債

券；收取國債之本息等。本帳戶對整理回收機構管理及處分購進資產所需資金，提供融通及借款保證等。

2. 金融再生帳戶

計 18 兆日圓，透過政府保證向日本銀行、金融機構等借款，及由存款保險機構發行債券等方式籌措資金。本帳戶可供整理回收機構購買正常金融機構不良資產；處理問題金融機構、過渡銀行、受監管銀行之營業轉讓；或對承受前開金融機構股票之支援金融機構予以資本挹注等事宜。

3. 金融機能早期健全化帳戶

計 25 兆日圓，透過政府保證向日本銀行、金融機構等借款，及由存款保險機構發行債券等方式籌措資金。本帳戶用以購買金融機構為健全財務結構，充實資本所發行的優先股或次順位求償權債券。

四、提供資金之情況與救援方式

(一) 提供資金援助的情況

存款保險機構提供資金援助的情況有下列三種：

1. 判斷金融機構有停止支付存款人提領存款之疑慮時；
2. 已經發生停止支付存款人提領存款時；
3. 救援金融機構（或救援銀行控股公司）執行併購時，包括合併、營業讓渡或取得股票等，為促使併購順利完成，給予救援金融機構資金援助。經由資金援助促使金融購併案能夠順利進行，而存款人的存款轉予救援金融機構後得以獲得保障。

(二) 資金援助之方式

截至目前為止，存款保險機構的資金援助係以下列四種方式進行（有關資金運用詳細情況見下表）：

1. 金錢贈與
2. 資金融通或資金暫時存入
3. 資產收購
4. 債務保證或承受。

表 1：存款保險機構資金援助統計表
(從 1992 年至 2000 年 6 月 8 日)

單位：億圓

年度	援助件數	資金援助方式			
		金錢贈與	融通	資產收購	債務承受
1992	2	200	80	--	--
1993	2	459	--	--	--
1994	2	425	--	--	--
1995	3	6,008	--	--	--
1996	6	13,168	--	900	--
1997	7	1,518	--	2,391	--
1998	30	26,884	--	26,815	--
1999	20	46,422	--	13,044	--
2000	5	841	--	391	--
合計	77	95,944	80	43,540	40

資料來源：日本存款保險機構年報平成 11 年。

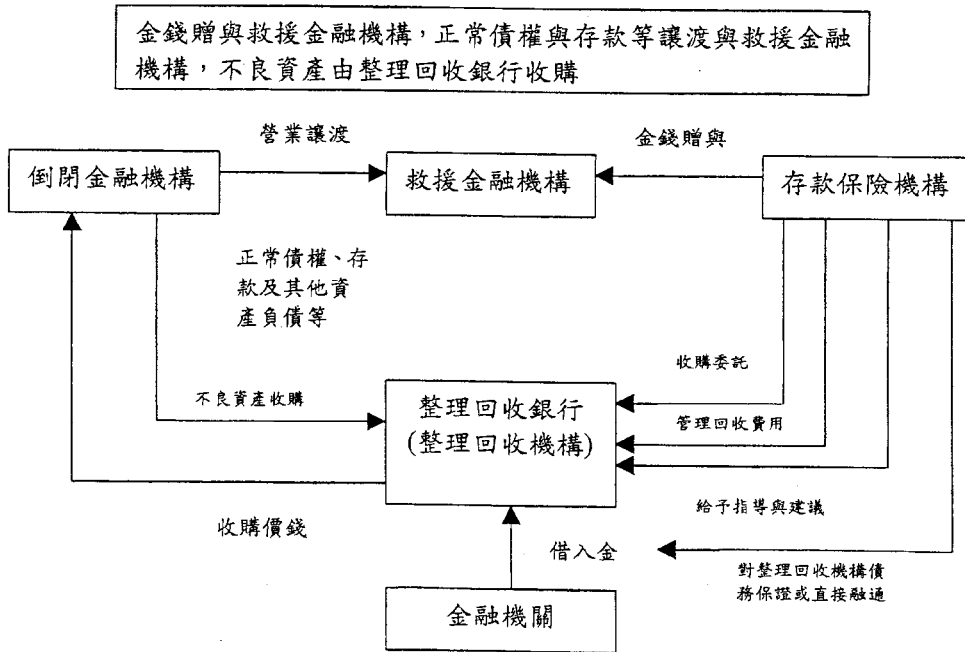
(三) 對倒閉金融機構之救援方式

1. 第一種是協調救援金融機構購併倒閉

存款保險機構對倒閉金融機構採行的救 金融機構，其處理方式如下圖所示：

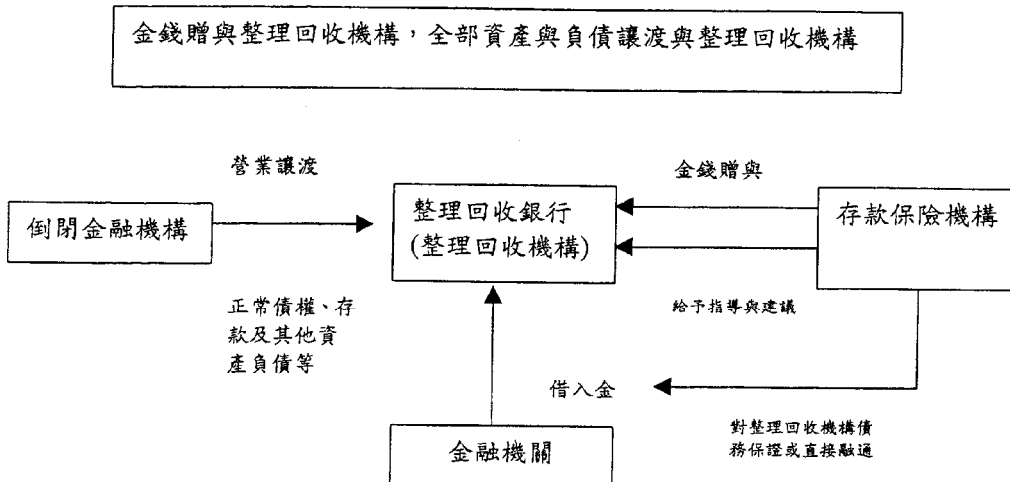
援行動有以下兩種流程：

圖 3: 第一種協調救援方式



2. 第二種是由整理回收機構概括承受，其處理方式如下圖所示：

圖 4：第二種協調救援方式



伍、整理回收機構

整理回收機構（The Resolution and Collection Corporation, 簡稱 RCC）是清理破產金融機構的不良資產的執行單位，本節就該機構之組織、沿革、任務以及執行績效等方面縷析如下：

一、組織概要

(一) 設立的經緯

1. 1995 年 1 月 13 日（為處理東京協合及安全兩大信合社的破產）成立「東京共同銀行」

2. 1996 年 7 月 26 日成立住宅金融債權管理機構（住管機構，Housing Loan Administration Corporation，簡稱 HLAC）

3. 1996 年 9 月 2 日東京共同銀行更名為「整理回收銀行，Resolution and Collection Bank，簡稱 RCB」

4. 1999 年 4 月 1 日 HLAC 及 RCB 合併，依法成立「整理回收機構」。

(二) 資金及股東

1. 性質：依法（存款保險法附則第 8 條之 2）成立之公法人。為提升運作效率及確保機動性，RCC 採用商法之「股份有限公司」形態。而因業務特質，RCC 擁有兩種執照，一為金融廳依銀行法發出之「銀行業執照」，另一為法務大臣依「債權管理回收業特別條例」發出之「債權回收業執照」。

2. 資本額：2,120 億日圓。

3. 股東：存款保險機構（係唯一股東）。

(三) 管理階層、職員及顧問律師

1. 管理階層：RCC 的管理階層包括董事及監察人計 33 名（2000 年 10 月 1 日）；其中董事 29 名，監察人 4 名。

管理階層的出身背景：

包括社長為法律出身背景者有 6 名、

大藏省出身者 5 名、

日本銀行出身者 4 名、

警察當局出身者 2 名、

民間銀行出身者 11 名、

國稅局出身者 4 名、

產業界代表 1 名。

上列資料顯示：

(1) RCC 係由日本政府出面整合各領域相關專才，從政府各機關調派人員支援所形成之組織；

(2) RCC 除依法作公正及透明之營運判斷及個案處理外，各領域代表人必須具備實務方面的因應知識、確切的經驗及技術；

(3) 相關金融體系、行政措施及檢查等各方面的知識及經驗，亦屬必備；

(4) RCC 管理階層須具備能協助民營銀行進行實務處理之相關知識、經驗及技術；

(5) 為順利達成不良債權的回收及處理，基本上 RCC 管理階層當中，需要具備刑事告發、排除障礙及確保安全等專門知識及經驗

之人才。

2.職員數：2390 人，其中住管機構 996 人（42%）、RCB 1,394 人（58%）。

3.顧問律師及委託律師：RCC 的特徵之一，是以契約聘任大約 100 名律師當「顧問」，專責處理不良放款的回收及處理；平均每一名律師每月需於 RCC 工作 100 個鐘點（每日約 4~5 小時），或處理個案，或與負責職員共同檢討具體回收及處理方針，或指示職員與債務人斡旋折衝。

此外 RCC 約聘大約 300 名「委託」律師，協助處理有關個別訴訟及紛爭案件。

(四) 內部編組

RCC 採 7 課、2 室的體制架構：

回收第一課（296 名）

掌理購自住專及破產金融機構之金額較大或與暴力團體掛鉤等回收較為困難的不良放款債權。（註 3）

回收第二課（1,626 名）

內設八個單位，進行「回收第一課」負責回收以外的住專及破產金融機構的不良放款債權之回收。（註 4）

特別對策課（37 名）

係由檢察及警察當局派員組成的特別單位，負責排除與不良放款債權回收相關的惡意債務人或其關係人等的刑事告發或非法佔據、脫產等妨害行為的民事保全處分。

追究關係人責任課（職員 17 名、律師約 50 名）

當不良債權無法回收，或確知回收可能遭遇困難時，需追究其經營者及介紹人的損失賠償責任。

整理課（67 名）

負責向破產金融機構收購不良放款之業務。

業務推進課（25 名）

除接受存款保險機構委託，收購健全金融機構不良放款外，亦接受共同債權收購機構及金融機構的委託，代行催收或處分；甚至接受公營金融機構委託，負責催收不良放款。

管理課（299 名）

係整體營運業務的綜合財務控管、企劃及立案單位。

檢查室（14 名）

係內部檢查單位，以瞭解內部是否確切執行所司職務。

相談室（9 名）

不良債權回收時，聽取或處理債務人的苦衷之單位。

二、主要業務內容

(一)舊住專的不良放款之回收。

七家舊住專的不良放款之持續回收，其中有些債權尚有利息收入，有些則已全無利息收入。

(二)接受存款保險機構委託，收購破產金融機構的不良放款及其回收。

(三)接受存款保險機構委託，收購健全銀

行的不良放款及其回收。

(四)不良債權的回收過程中，排除刑事告發及非法侵占等妨礙行為時的債權之民事保全。

(五)依據金融再生法接受共同債權回收機構及金融機構委託，代行不良放款的催收或處分。

(六)接受公營金融機構委託，代行不良放款的回收，可謂是公營的債權管理回收機

構。

(七)由舊住專及破產金融機構讓渡下來的不動產之持續管理及處分。

(八)為充實金融機構的自有資本，或承購金融機構發行的優先股，或進行次求償權融資，或該等股票或融資的讓渡及處分。

三、業務績效

(一) 債權回收實績

1. 住管機構 (1996 年 7 月 26 日設立)

表 2：住管機構債權回收實績

單位：億日圓，%

年度	收購放款債權金額(A)	回收金額(B)	回收率(B/A)
1996	41.605	2.756	
1997		6.405	
1998		6.340	
1999		4.305	
2000 (8月為止)		1.486	
合計		21.292	51.2%

註：收購放款債權金額為實際收購價格。收購債權面額約 10 兆日圓。法源依據為住專法 (Housing Loan Association Act)。

2. RCB (1996 年 9 月 2 日改組成立)

表 3：整理回收銀行債權回收實績

單位：億日圓，%

年度	收購債權累計金額(A)	回收金額	累計回收金額(B)	回收率 (B/A)
1996	3.841	343	1.812	47.2%
1997	5.966	514	2.689	45.1%
1998	21.563	2.618	9.163	42.5%
1999	34.468	6.050	14.096	40.9%
2000 (8月為止)	36.211	4.571	14.105	39.0%

註：1996 年度實績是 1995 年度、1996 年度的合計金額。2000 年度實績迄 8 月底為止，不包括未確定之收購債權。收購債權面額累計約 15 兆日圓。法源依據為存款保險法 (Deposit Insurance Act)。

(二) 近年來收購破產金融機構家數

表 4：近年來收購破產金融機構家數統計

單位：家

	1994 年度	1995 年度	1996 年度	1997 年度	1998 年度	1999 年度	2000 (上半)年度	合計
都市銀行					1 _(註1)			1
長期信用銀行						2	(1)	2 _(註2)
信託銀行								
地方銀行								
第二地方銀行				1	5		1	7 _(註3)
信用金庫						2	2	4
信用組合	2	1	4	6	25	15	4	57
合計	2	1	4	7	31	19	7	71

註 1：北海道拓殖銀行

註 2：日本長期信用銀行（一次、二次收購）、日本債券信用銀行（一次、二次收購在 2000 年上半年實施）

註 3：阪和銀行、福德銀行、鳴和銀行、京都共榮銀行、德陽市立銀行、綠的銀行

(三) 目前已宣告破產的金融機構尚待處理之對象

	金融機構數	備 考
都市銀行		
長期信用銀行		
信託銀行		
地方銀行		
第二地方銀行	4	東京相和銀行、新瀉中央銀行、幸福銀行、並早銀行
信用金庫	8	神田信金、龍崎信金、小川信金、松澤信金、玉野信金、日南信金等
信用組合	23	
信用組合協會	3	東京都信協、神奈川縣信協、大阪府信協
合計	38	

(四) 不良債權回收時的相關刑事告發 刑事告發 47 件

住管機構（自成立至 1999 年 3 月） 為排除妨害的民事保全處理 10 件

刑事告發 77 件

為排除妨害的民事保全處理 27 件

RCC（從 1999 年 4 月至 2000 年 8 月）

(五) 健全金融機構申請讓渡不良債權的

狀況

表 5：健全金融機構讓渡不良債權統計(2000 年 9 月底止)

單位：家，億日圓

	金融機構數	債權本金	收購價格
1999 年度上半	35	1.384	66
1999 年度下半	81	3.126	150
2000 年度上半	63	1.505	63
合計	179	6.015	279

(六) 住管機構與 RCB 回收資產的實際績效

表 6：住管機構回收實績

單位：件、億日圓

	1996 年度	1997 年度	1998 年度	1999 年度	合計
件數	20	95	345	245	705
金額	36	57	487	291	871

註：以賣出價格為基準。1999 年為速報值。

表 7：RCB 回收實績

單位：件、億日圓

	1996 年度	1997 年度	1998 年度	1999 年度	合計
件數	4	52	165	210	431
金額	7	45	98	157	307

註：以賣出價格為基準。1999 年為速報值。

三、RCC 收購資產的計價方式

存款保險機構得經金融再生委員會核可後，委託整理回收機構收購倒閉金融機構之資產，其價格係依可望回收程度適當定之。若有擔保品者視其擔保品鑑價結果訂定；若無擔保品者則依債務人償債能力決定。存款保險機構並設置「收購價格審查會」，該會設置委員三名，分別選自外部學驗俱佳之律師、會計師及不動產鑑價師，該委員會為存款保險機構理事長之諮詢單位。

整理回收機構基本上使用以下公式以決

定不良資產的收購價格：

$$\begin{aligned} & \text{每千圓資產的收購價格} \\ & = 1000 \times (1 - \text{不良資產壞帳提存率}) \end{aligned}$$

根據以上公式，如果某筆不良資產的壞帳損失提存率達 100%，則該筆不良資產的收購價為零。反之，若資產之預期壞帳損失提存率愈低，則整理回收機構收購的價格就愈高。

在 1996 年 RCC 向住專買入不良資產的帳面價值約為 10 兆日圓，其收購價格為 4.1 兆日圓，收購價約為 3 至 4 折。而在 1996 年

至 2000 年 8 月間，RCC 從倒閉金融機構買入之不良資產合計約為 15 兆日圓，其收購金額為 3.6 兆日圓，平均只有 2.4 折。由此可知若金融機構不良資產愈晚處理，其購買價格愈低。另外，從日本處理金融機構不良資產之經驗發現，金融機構逾放比率並不足以顯示問題金融機構資產惡化的嚴重程度，待問題

金融機構不良資產實際被處理時，真實的損失才會反映出來。而早期日本政府以行政護航方式處理體質惡化之金融機構，徒令金融機構不良資產的問題愈加棘手，反而造成社會成本增加，因此，依日本經驗對金融機構不良資產應愈早處理愈佳。

陸、民間資產管理公司 (AMC)

一、外國資產管理公司收購日本不良資產

在金融再生法未成立之前，日本金融機構為儘速擺脫不良資產之束縛，便著手將資產整批折價賣予美國的資產管理公司 (Assest Management Company, 簡稱 AMC)。根據野村綜合研究所之資料顯示，1998 年民間資產管理公司買斷金融機構之不良債權帳面額

(Book Value) 已達 1 兆日圓，1999 年計約 10 兆日圓；另該研究所研究員表示，2000 年民間資產管理公司大幅擴充人員，預估 2000 年之業務量將大幅攀升。最近兩、三年來外國資產管理公司購買金融機構之案例如下表：

表 8：外國資產管理公司收購日本不良資產統計

時間	賣方	買方	買賣規模
1997/第三季	東京三菱	外資機械公司	50
	東京三菱	Goldman Sachs.	125
1998/第三季	住友	Goldman Sachs	400
	皇冠租賃	Bankers Trust	2,800
	東京三菱	外資基金	200
	三和	Merril Lynch 及其他	1,500
	櫻花	Merril Lynch 及其他	N. A
	三井信託	Secured Capital	1,300
	住友	N. A	1,000

單位：億日圓

二、開放民間資產管理公司之設立

為擴大金融機構處理不良資產的管道，日本政府除了成立整理回收機構外，亦根據 1998 年 10 月制定之金融再生相關法，允許民

間成立資產管理公司 (註 5)，收購健全銀行之不良資產，俾使健全銀行之不良資產能早日脫離資產負債表，以強化健全銀行之信用提供機能。

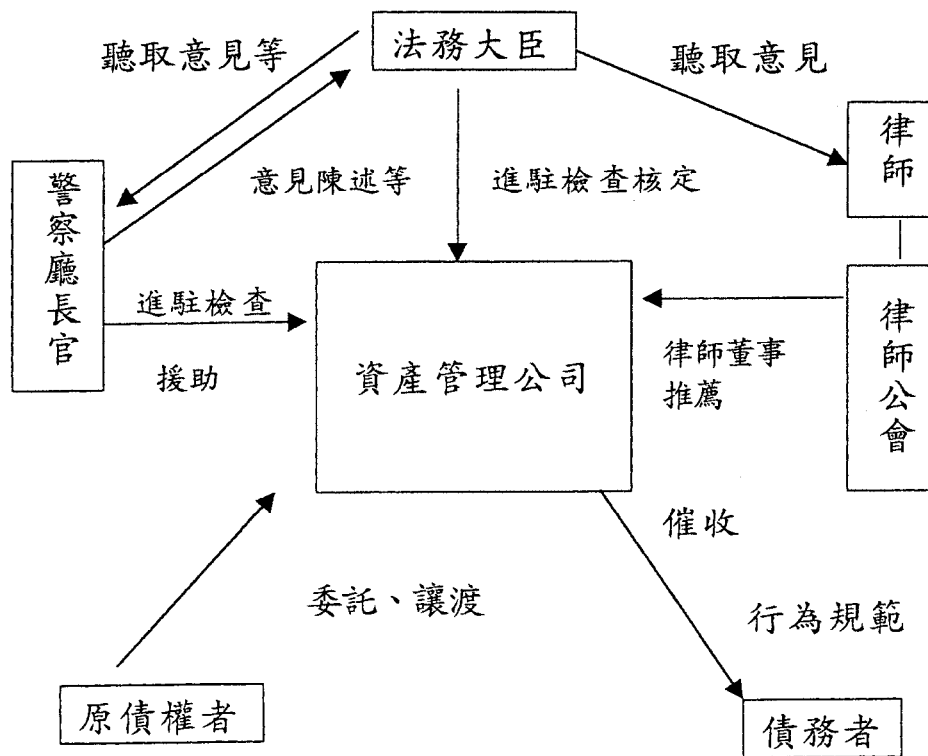
為發揮民間資產管理公司之預期效果，排除收回不良債權之阻力，資產管理公司須向法務省取得營業執照，其資本額必須在五億日圓以上，董事會成員至少須有一位律師，且禁止黑道集團涉入公司業務。

三、民間資產管理公司之營業項目

目前取得執照之民間資產管理公司約 40 家（含外資機構），其處理之債權回收、管理業務包括：

1. 金融機構之放款債權
2. 金融機構之附屬機構之放款債權
3. 金融機構之破產債權
4. 風險信託債權
5. 保證契約債權
6. 求償權
7. 其他行政命令規定之業務

四、民間資產管理公司運作流程



五、民間資產管理公司之規範

對於民間資產管理公司之運作，法務省亦訂定基本行為規範如下：

1. 不得使用不正當手段或以威脅他人私生活之方式，遂行業務。

2. 推動業務不得與黑道集團掛鉤。
3. 不得有虛偽表示或不實廣告。
4. 法律之訴訟由律師負責。

六、提供服務之方式

民間資產管理公司處理債權回收方式分

為直接買斷與信託兩種方式，直接買斷可以使健全金融機構之不良債權快速脫離資產負債表，惟出售不良債權之金融機構須面臨賣斷之一時虧損；信託方式則無立即虧損問題，惟不良債權仍掛在資產負債表上，不利金融機構信用機能之恢復。

資產管理公司服務的對象是營運正常的金融機構，而且其所承受的不良資產偏向品質較佳的逾期放款及其擔保品。而在加速處

理金融機構不良資產過程中，某些經營體質不佳的金融機構陸續出現週轉不靈之情況，這些瀕臨倒閉的金融機構則非資產管理公司所能提供協助。營運正常的金融機構為迅速脫離不良資產之包袱，除了將品質較佳之不良資產交付資產管理公司處理外，對於一些不易回收的不良資產也只能交付 RCC 來處理（參見第五節表 5）。

柒、房地產價格與加速處理不良資產的因果關係

一、加速處理金融機構不良資產對房地產價格的影響

根據本行對日本銀行、金融廳、存款保險機構、整理回收機構，以及日本野村總合研究所的提問—以日本經驗來看，利用整理回收機構（RCC）、共同債權買取機構（CCPC），以及資產管理公司（AMC）等機制來加速處理金融機構的不良資產，是否會對房地產價格產生不利的影響？

（一）日本銀行及金融廳的答覆如下：

「透過上述機構來加速處理金融機構的不良資產，對於房地產市場不至於產生不利的影響。反而，可透過上述機構加速處理金融機構的不良債權，而有助於提高滯留於金融機構的不良資產的有效利用，進一步提高房地產的經濟價值。」

（二）存款保險機構的答覆如下：

「貴行的提問如果是指經由整理回收機

構等來加速處理金融機構的不良資產，其結果將促使大量的物件流入房地產市場，而導致市場的供需失衡，進一步促使房地產價格暴跌。關於此，本機構認為應不致出現類似的情況。理由是銀行在處理不良資產時，不會將容易造成房地產市場失衡的物件一次大量釋出。過去十年來，日本房地產價格持續下跌，不是因為銀行處理不良資產時增加對房地產市場供應物件而來，而是泡沫經濟時期被過分高估的房地產價格自然調整的過程。」

（三）整理回收機構的答覆如下：

「透過整理回收機構來加速處理回收金融機構的不良債權，實務上可能會促使房地產價格進一步下挫。尤其是處理地區型中小金融機構的不良資產時，由於集中在同一地區，此一現象將更加顯著。因此，整理回收機構特別注意在執行地區型中小金融機構不良債權的拍賣與回收的適當時機，盡量採取

多數物件統一管理信託之後，分區段小規模來執行。如此，一方面可避免對鄰近地區的物件價格造成不利影響，另一方面可謀求最高的回收額。」

(四)日本野村總合研究所的答覆如下：

「透過上述機構來加速處理金融機構的不良資產，應不至於會對房地產市場立即造成不利的影響。未來應當也不會如此。原因是作為不良債權擔保的物件，原則上是以當時的市價來加以評估。而且，目前已過了不良債權處理的高峰期，如銀行將殘存的物件任意處分，也不容易立即成交。再者，必須經由法院處理的物件，經由拍賣的程序，不會立即直接對房地產市場造成巨大的衝擊。」

「但是，值得注意的是，過去泡沫經濟時期所進行的房地產交易、或是銀行對房地產鑑價，能否對物件當時的市價給予適當評估，是很令人懷疑的。通常資產價格泡沫時

期，銀行對房地產價格過份高估。在資產價格緊縮時期，卻過份低估其價值。」

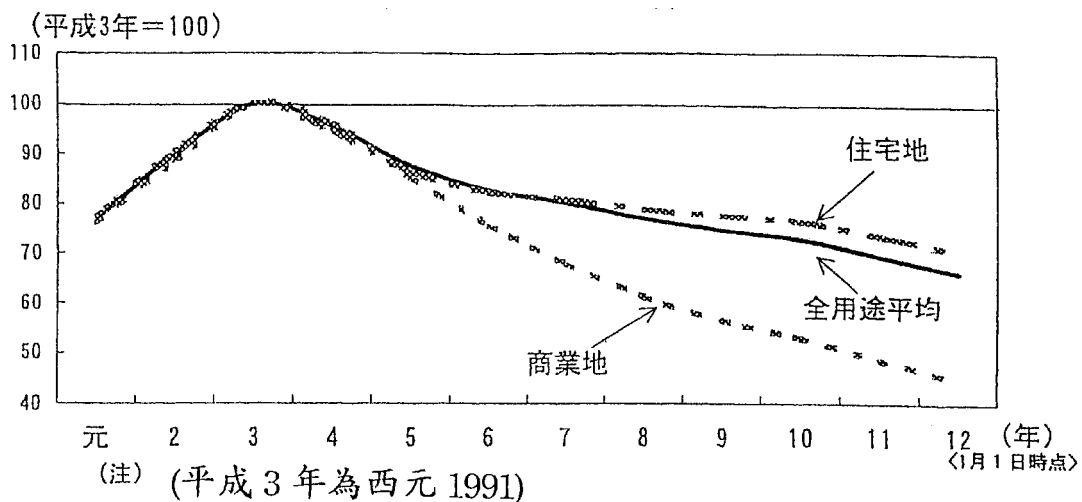
二、影響日本房地產價格的主要因素

根據大和總合研究所顧問前經濟企劃廳長官宮崎 2001 年日本經濟前景預測報告指出（註 6），日本地價未來五年將持續下跌，惟其跌幅將逐漸趨緩，預計在 2006 年才可能持穩（參見圖 5：日本公示地價之動向）。影響日本房地產價格的主要因素如下（註 7）：

1. 少子化、高齡化的情形日益嚴重，因此對住宅用房地產的需求將持續減少，影響所及未來住宅用房地產的價格將持續下跌。但是，接近市區中心、交通便利的住宅需求，則因人口逐漸回流市區而呈現增加，價格已漸趨平穩。

2. 「近、新、大」的智慧型商業用辦公大樓用房地產，伴隨網路資訊化進展，以及外資對日投資增加，需求因而大幅增加，價格

圖 5：日本公示地價之動向



不但恢復平穩且呈現上揚趨勢。但是，舊型商業用辦公大樓用房地產價格，則仍持續下挫中。

3.家計與企業對持有房地產的觀念發生根本的變化。家計對於持有房地產資產相對於存款或投資股票是不利的觀念正急遽擴散開來；日本企業目前相當盛行將所持有的房地產資產賣出，而改採借地及租賃的方式來取得房地產的使用權，以降低成本，並進一步促進資本使用效率的提升。

4.經濟高度成長時期，土地是具稀少性有限資產的觀念容易被過分重視，因此形成土地與利用率或獲利率完全背離的價格產生，而且鄰近地區的房地產價格亦大致相近。未來，鄰近地區的房地產價格將相當分歧，必須視能否改進該房地產的利用效益，才能促使其價格回升。

5.伴隨不動產證券化的進展，房地產價格與其所帶來的收益關係會更加明確。未來房地產價格是根據其收益的還原現值來計算，經濟效益高的房地產價格才會提高。

綜合各單位所提意見，有關加速處理金融機構不良資產對房地產價格的影響，大致可歸納為以下三點：

1.日本房地產價格持續下跌的主因是，資產泡沫時期房地產價格被過份高估之後，重新回歸正常的市場自發性調整過程。

2.加速處理金融機構不良資產對房地產價格的影響有限，惟在執行不良資產回收時必須注意避免集中處理同一地區的房地產，應可減輕其不利的影響。

3.未來，房地產價格能否回升，端賴是否能有效提升其經濟效益而定，例如建構結合資訊網路科技的智慧型商用辦公大樓。

捌、結論與建議

綜合以上分析，有關日本政府處理金融機構不良資產之運作機制，可簡要歸納如下：

一、一九八五年至一九九〇年初，日本房地產與股票價格短短數年間呈倍數上漲係造成經濟泡沫之主因。經濟泡沫破滅形成日本金融機構鉅額不良債權，造成金融機構機能弱化，無法為正常經濟活動提供信用功能，係導致日本經濟近十年來一蹶不振主因之一。

二、在金融體系安全網建構完成前，日

本銀行扮演緊急救援之角色，提供資金予瀕臨倒閉之金融機構。日本政府早期所採取的護航救援行動並不成功，反而危害日本銀行的資產品質。為加速清理金融機構壞帳以及促進金融改革，日本政府改弦易轍，由傳統的護航政策轉變為讓經營不善之金融機構能有秩序地退出市場之機制。

三、日本政府於 1996 年 6 月首先通過存款保險法修正案，接著在 1998 年日本通過金融再生相關法案，包括金融體系安定法、金

融再生法與金融機能早期健全化法，同時由政府編列 70 兆日圓之公共資金預算，金融體系安全網以及新的金融機構不良資產回收機制至此建構完成。

四、金融再生相關法案完成後，由金融再生委員會、金融廳、存款保險機構以及整理回收機構等單位負起金融再生之責任，一方面強制經營情況惡化之金融機構退出市場，另一方面則持續打消金融機構不良債權並積極收回債權。

五、金融再生相關法案完成後，日本銀行將單純地執行最後貸款者之功能，而對明顯無法回收的融通應極力避免。如有必要，執行破產金融機構之融通業務時將更為審慎，且不再對任何機構提供資本性出資。

六、金融廳係在財政與金融分離原則下從大藏省獨立出來的新機關。該機關為全國金融檢查與企畫管理的最高主管單位，是存保機構的上級監督單位。金融廳之主要功能在運用其擁有的金融檢查與監督權，深入了解各金融機構的財務狀況，並督導存保機構及時對問題金融機構作最有效之處置，以促進金融體系之穩定。

七、存保機構係日本金融機構不良資產整理回收運作機制的核心。日本政府為推動不良資產整理回收機制，特別擴大存保機構之編制，從政府各相關部門借調優秀人才來協助處理。

此外，日本政府更在該機構設置特別帳

戶，並編列 70 兆日圓之預算供其運用，以解決長期金融機構不良資產的問題。以往日本政府秉持金融機構不能倒閉之原則，採取護航方式救援問題金融機構，而在新的機制下，則是藉由存保機構接管與清理，讓經營不善之金融機構退出市場，以促進金融市場之健全發展。

八、在存款保險定額理賠制度凍結情況下，存保機構協調救援倒閉金融機構所支付的代價頗為龐大，從 1992 年至 2000 年上半年已經損失 9 兆 5,944 億日圓（見表 1 資金援助之金錢贈與部分）。預計在 2002 年 4 月起，將恢復存款保險定額理賠制度。

九、日本整理回收機構領有整理回收銀行以及資產管理公司兩項執照，是清理破產金融機構之不良資產的執行單位。由於 RCC 係由日本政府整合各領域之專才組成，其管理階層具備各項實務之知識與經驗，而且依法作公正及透明之營運，及處理各種民、刑等案件，因此成立以來運作績效頗為卓著。旗下之住管機構收購不良資產之金額為 41,605 億日圓，已回收金額達 21,292 億日圓或 51.2%。而旗下之整理回收銀行累計收購之不良債權金額為 36,211 億日圓，已回收金額達 14,105 億日圓或 39.0%。此外，還協助健全金融機構處理回收不良放款。

十、民間資產管理公司則是協助健全金融機構清理及回收不良資產之機構，這些公司之業務成長頗為迅速。這些民間資產管理

公司須向法務省申請營業執照，為排除收回不良資產之阻力，可以請求警察廳之協助；而為避免以不當手段遂行其業務，嚴禁資產管理公司與黑道掛鉤。

近年來受國內銀行家數過多競爭激烈、房地產市場長期低迷、基層金融體質惡化以及部份傳統企業經營困難等因素之影響，導致國內金融機構逾期放款急劇增加，問題頗為嚴重。對於如何解決當前國內金融機構逾期放款問題，日本之經驗可以作為借鏡。從以上對日本處理金融機構不良資產之運作機制之探討，吾人可以獲得以下之啓示：

一、金融機構逾期放款宜儘早處理，問題拖得愈久損失愈大。日本政府先前以為只要景氣復甦，即可減輕金融機構不良資產之負擔，因而輕忽問題之嚴重性，而將金融機構不良資產問題拖得太久，導致日本經濟表現疲軟近十年。因此，我國宜在逾期放款問題發生之初期，即應採取正確之對策及早解決。

二、政府對於因逾期放款過高而瀕臨倒閉之金融機構不宜仰仗緊急融通之機制，除非該項救援行動與金融體系是否面臨系統性

風險有關。中央銀行之最終貸款者角色，係以提供正常金融機構所需之必要資金為主，對於明顯無法回收的資金融通應極力避免。

三、處理破產金融機構與金融機構不良資產的問題係政府責任，為加速健全全體金融機構之財務結構，政府有必要建構一個有效的機制（包括救援方式與資金籌措等）來救援問題金融機構以及處理回收問題金融機構的不良資產。有關日本之處理機制可以參見圖 1、圖 3 與圖 4。

四、為加速金融機構之財務重建工作，政府把公共資金注入銀行體系時，應依據重整計畫，嚴格監控，同時加強金融監理，以恢復民眾信心，並防止銀行在未來再次發生問題。

五、有關處理不良資產是否會對房地產價格產生衝擊之問題，日本政府認為影響不大。日本房地產價格一路下滑主要係泡沫經濟造成房地產價格過度高估之後的自然調整。惟在加速處理金融機構不良資產時，必須注意避免集中處理同一地區的房地產，以免對房地產市場造成進一步之傷害。

附 註

（註 1）日本銀行法第三十八條（為維持信用秩序之融通）：大藏大臣認為金融機構之業務、財產或其他狀況對維持信用秩序有產生重大障礙之虞時，或其他為維持其信用秩序所必要者，得要求日本銀行對該金融機構為資金之融通或其他為維持信用秩序所必要之業務行為。日本銀行依前項規定，應大藏大臣要求時，除第三十三條第一項規定之業務以外，得應其要求依據特別之條件為資金之融通或其他為維持信用秩序所必要之業務行為。有關上述特別融通之規定舊法為第二十五條。

- (註2) 根據日本銀行答覆本行詢問時所提供之書面資料。
- (註3) 1999年秋季起，該課亦負責健全金融機構的不良放款債權之回收。
- (註4) 與註3同。
- (註5) 日本資產管理公司之法律名稱為「債權回收業者」。
- (註6) 根據大和SBCM千禧年研討會所提供之書面資料。
- (註7) 有關影響日本房地產價格主要因素之分析，是根據日本銀行答覆本行提問時，提供本行的書面資料，植村修一、佐藤嘉子，「有關最近地價形成之特徵」，日銀調查月報2000年10月號。

(本文完稿於90年1月，作者李光輝、高超陽、吳昌德、張明寬、黃秋光分別為本行經濟研究處研究員、副研究員、外匯局科長、一等專員，及金融檢查處稽核。)