

我國銀行逾放問題之因應對策*

盧志敏

摘要

本文分析我國銀行逾期放款問題之成因、影響、政府已採取的對策，並建議採行立即因應措施與審慎的銀行執業規範。其中，立即因應措施建議採取一次解決的方式處理銀行逾放問題，以免使得困難的時間為之延長。其作法一方面通盤檢討金融重建所需資金，彈性採取合適的退出市場機制促使無償債能力之金融機構儘速退出市場，且對於具有存活力之金融機構給予適當的資本挹注以健全其經營；另一方面，則建議暫停銀行總分支機構之設立，一則有助於緩和銀行

間之過度競爭，再則可以經由銀行執照的稀少性，提高經營正常銀行接手的意願。其次，則建議避免無益於金融重整之監理寬容，推動審慎的銀行執業規範，以期能經由強化金融監理，成立金融監理委員會、改善立即導正措施、適當的銀行授信資產品質分類與資產評估損失之最低備抵呆帳準備提列，以及儘量縮短全額理賠政策之實施期間等措施，以發揮健全銀行經營，奠定強韌的銀行體系基礎，以及大幅減少再度發生較廣泛的銀行經營危機之機率等功效。

一、前言

我國銀行業在 1997 年亞洲金融危機發生之前，已面臨銀行家數過多、競爭激烈，以及房地產市場供過於求等不利因素影響，導致銀行業經營風險升高，資產品質逐漸下降。亞洲金融危機發生之後，國內若干企業集團於 1998 年第 4 季相繼發生財務危機，影響銀行放款之回收。及至 2000 年下半年，美國經濟歷經 10 年擴張之後，開始出現衰退，網路泡沫經濟破滅，我國資訊科技產品景氣

亦大受影響。這種情況延續至 2001 年，且同年 9 月 11 日美國復遭逢恐怖份子攻擊，致使美國經濟雪上加霜。受此影響，我國出進口值於 2001 年嚴重衰退，經濟成長率出現負成長，國內之失業率也迅速升高，導致銀行逾放比率繼續惡化。

我國銀行逾放問題經過近四、五年的資產品質持續迅速惡化，已屬嚴重，牽涉的問題甚多，亟需解決。我國銀行逾期放款問

* 本文完稿於 2002 年 8 月。文中一切觀點僅代表作者個人意見，與服務單位無關，如有錯誤，概由作者負責。

題，如採用國際間常見之作法，將逾期放款定義為本金或利息逾期 90 天以上，則我國銀行之平均逾放比率已在 3 年的期間內，由 1998 年底之 6.15 % 上升到 2001 年底之 11.29 %。所涉及的逾期放款規模，截至 2001 年底為止，高達新台幣 1 兆 6,398 億元，約佔當年 GDP 的 17.18 %，此一比率雖較亞洲金融危機爆發後，韓國政府 1998 年 3 月估計全體金融機構逾期放款達到 GDP 之 28 % (註 1) 為低，但已較瑞典 1992 年銀行危機高峰時之

13.2 % (註 2) 為高，值得警惕。因此，亟需採取適當因應對策，及時防止銀行逾期放款持續惡化，以促進銀行健全發展，避免衍生出系統性金融危機，維護金融安定。

本文之主要研究目的在於分析我國銀行逾放問題並提出政策性建議。第二節將說明我國銀行逾期放款問題之發展與影響。第三節將檢討現行制度與政府所採取的措施。第四節為因應銀行逾放問題之對策。第五節為結論。

二、我國銀行逾期放款問題之發展與影響

(一) 逾期放款問題之發展

銀行放款品質的變化，一般雖可由逾放比率的變化加以觀察。但是我國的情況較為特殊，依據財政部規定所公佈的「列報逾放比率」因所採用的定義標準問題，常被外界批評為過度偏低。譬如，1999 年 11 月「經濟學人」雜誌報導我國銀行實際的逾放比率約為官方數字的 2-3 倍，即 10-15 %。2001 年 11 月惠譽信用評等公司 (Fitch, Inc.) 也認為我國銀行部門之逾放比率在 2001 年底將達 12-15 % 之水準。這些數據，如果與 2001 年底中央銀行所發佈的延滯比率 (相當於國際間較常用的以本金或利息逾期 90 天以上所計算的逾放比率) 11.29 % 比較，顯示其所估計之下限仍屬相近。

我國官方所公佈的列報逾期放款主要是依據財政部 1994 年 2 月 13 日發佈之台財融

第 832292834 號函，其列報範圍為：貸款本金超逾清償期 3 個月以上、中長期分期償還放款未按期攤還逾期 6 個月以上，以及放款本金未逾期但是利息延滯 6 個月以上等項目。依據此項定義所計算出之「列報逾放比率」，如與國際間常用之將放款本金或利息逾期 90 天以上者列為逾期放款相比，顯得過於寬鬆。主要差異在於我國並未將中長期分期償還放款未按期攤還逾期 3 個月至 6 個月之間，以及放款本金未逾期但是利息延滯 3 個月至 6 個月之間者，納入列報逾期放款之範圍。此外，我國尚准許將部份已達列報標準之逾期放款，免予列報 (註 3)。職是之故，乃造成我國之列報逾放比率偏低情形。

我國銀行的逾期放款如採類似國際間通用的作法，將其定義為本金或利息逾期 3 個月以上之放款，且將其稱之為「延滯放

表一 本國銀行不良債權統計

單位：億元台幣；%

日期	列報 逾期放款	延滯放款	放款	列報 逾放比率 %	延滯 比率 %	淨延滯比率 %	備抵呆帳	帳列淨值	調整後淨值	備抵呆帳/ 列報逾期 放款 %	備抵呆帳/ 延滯放款 %	調整後淨值/ 帳列淨值 %
1997年12月	4,289		116,022	3.70			1,338	11,011		31.20		
1998年3月	4,758		118,169	4.03			1,410	11,822		29.63		
1998年6月	4,724		121,807	3.88			1,369	12,522		28.97		
1998年9月	5,180		122,694	4.22			1,384	13,376		26.72		
1998年12月	5,482	7,722	125,623	4.36	6.15	4.99	1,535	13,435	11,881	27.99	18.26	88.43
1999年3月	6,373	9,149	127,747	4.99	7.16	5.96	1,630	14,225	12,195	25.57	14.96	85.73
1999年6月	6,600	9,364	131,717	5.01	7.11	5.91	1,685	14,491	12,430	25.53	14.78	85.78
1999年9月	6,697	9,678	131,777	5.08	7.34	6.18	1,628	15,129	12,886	24.31	15.86	85.18
1999年12月	6,602	9,897	135,245	4.88	7.32	6.16	1,668	15,259	12,968	25.26	16.47	84.99
2000年3月	6,886	10,301	136,830	5.03	7.53	6.35	1,729	15,522	13,130	25.10	16.36	84.59
2000年6月	7,042	10,564	139,459	5.05	7.57	6.45	1,674	15,664	13,112	23.77	15.41	83.71
2000年9月	7,509	11,498	140,108	5.36	8.21	7.02	1,788	16,116	13,305	23.81	14.51	82.56
2000年12月	7,735	11,998	144,746	5.34	8.29	7.16	1,756	16,013	12,970	22.70	14.41	81.00
2001年3月	8,423	13,078	143,077	5.89	9.14	8.00	1,778	16,244	12,791	21.11	12.80	78.74
2001年6月	9,291	14,229	143,609	6.47	9.91	8.68	1,926	16,107	12,342	20.73	12.57	76.63
2001年9月	11,201	16,571	143,717	7.79	11.53	10.10	2,292	16,083	11,747	20.46	10.60	73.04
2001年12月	10,870	16,398	145,274	7.48	11.29	9.90	2,237	16,004	11,682	20.58	10.84	72.99

註：1.延滯放款係指：本金或利息逾期3個月以上之放款。

2.延滯比率係指延滯放款佔放款之比率。

3.淨延滯比率係 = (延滯放款 - 備抵呆帳) / (放款 - 備抵呆帳)。

4.調整後淨值係按照帳列淨值 + 備抵呆帳 - 逾期放款 * (1-0.6) 加以估算。式中所列之 0.6 倍係參考 2000 年本國十大銀行實際處理逾期放款約可收回六成而加以引用 (詳見王耀興「金融改革的真諦」, 存款保險季刊, 第十五卷第三期, 頁 13)。

款」，並將其佔放款比率稱之為「延滯比率」，則表一資料顯示：1.不論列報逾放比率或延滯比率在過去三年來持續惡化，列報逾放比率由 1998 年底之 4.36 % 上升至 2001 年底之 7.48 %，同期間，延滯比率也由 6.15 % 上升至 11.29 %；2.延滯比率與列報逾放比率之間的差距持續擴大，由 1998 年底之 1.79 個百分點升高至 2001 年底之 3.81 個百分點；3.由於列報逾放比率與延滯比率皆未能適當地將所提列的備抵呆帳考慮在內，比較理想的方式，應將備抵呆帳分別從分子與分母剔除；如依此方式調整延滯比率，並將其稱為「淨延滯比率」，可發現其值在 2001 年底時為 9.9 %。4.銀行逾期放款持續升高，但是備

抵呆帳之提列卻相對不足 (註 4)，備抵呆帳佔延滯放款比率自 1998 年底之 18.26 % (註 5) 持續下降至 2001 年底之 10.84 %，與延滯放款之可能損失約 40 % 相去愈來愈遠；5.由於逾期放款不斷升高，復以備抵呆帳又嚴重不足，調整後淨值佔帳列淨值之比率也由 1998 年底之 88.43 % 持續下降至 2001 年底之 72.99 %。

如進一步從個別銀行觀之，並引用催收款數據估算放款可能損失 (註 6)，則 2001 年底國內 53 家銀行中，因受到逾期放款升高與備抵呆帳提列偏低影響，已有 2 家銀行之調整後淨值出現負數 (分別為中興商業銀行與高雄中小企銀)，且另有 12 家銀行之調整

後淨值已較帳列淨值降低三分之一以上（註7），顯示這些銀行的帳列淨值已受到嚴重侵蝕。其他銀行的帳列淨值也受到相當程度的侵蝕，如以侵蝕帳列淨值 20 % 以上為例，則除了上述 14 家銀行之外，另有 9 家銀行將被列入。由於缺乏個別銀行之延滯放款資料，該項估計係僅採用催收款數據以估算不良放款的可能損失。從 2001 年底全體銀行數據觀察，催收款合計 1.14 兆元，約佔延滯放款 1.64 兆元的 69.5 %。

（二）逾期放款問題之影響

我國銀行之逾期放款問題已不再是少數幾家銀行的問題，而是存在於許多銀行之間。由於持續四、五年下來之逾放比率快速升高，已經造成下列影響：

1. 貨幣政策效果減弱

2000 年底以來的寬鬆貨幣政策，雖然引

導利率大幅下降，但是受限於總體經濟環境欠佳，廠商缺乏適當的投資機會，以及信用風險升高，銀行授信趨於保守等因素，而使得銀行信用難以成長，貨幣政策效果減弱。

2. 銀行報酬率明顯下降

就全體銀行而言，逾期放款問題之延宕未解，已造成銀行生利資產與獲利能力之下滑。如表二所示，不論淨值報酬率或資產報酬率，皆呈現下降趨勢（1999-2001 年之數據皆明顯的較 1996-1998 之數據為低）。2001 年我國銀行之平均淨值報酬率為 5.5 %，平均資產報酬率為 0.4 %。如與美國聯邦存款保險公司所公佈的參加保險之商業銀行的 1996-2001 年數據（每年之淨值報酬率皆在 13 % 以上，資產報酬率皆在 1.15 % 以上）相比，顯示我國銀行之報酬率明顯地偏低。

表二 全體本國銀行之平均報酬率

	單位：%					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
淨值報酬率	9.7	11.4	8.0	5.9	4.9	5.5
資產報酬率	0.7	0.9	0.6	0.5	0.4	0.4

註：1. 淨值報酬率 = 稅前純益 / 平均淨值，資產報酬率 = 稅前純益 / 平均資產

資料來源：本國銀行營運績效季報，中央銀行金融業務檢查處編。

3. 銀行放款成長率下降

銀行受到逾期放款影響，資金未能循環運用，再加以信用風險升高之考量，授信趨於保守，影響廠商取得銀行信用。如表三所示，1997-2001 年間，本國銀行之放款總額年

增率持續下降，由 1997 年之 18.16 % 降至 2001 年之 -1.41 %。其中，佔放款之大宗的對民營企業放款與對個人等放款（二者於 2001 年底分別佔 39 % 與 40 %）之年增率，亦大致反映此一持續下降趨勢。

表三 全體本國銀行之借戶別放款年增率

單位：%

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
合計	6.47	18.16	11.99	8.50	6.30	-1.41
公營企業	-7.18	6.05	-2.89	0.67	5.40	18.93
民營企業	-3.11	16.61	18.66	13.13	4.73	-4.14
個人等	12.84	20.06	8.06	3.60	3.46	-1.83
政府機關	22.01	19.92	11.02	12.35	18.52	2.46

資料來源：中華民國台灣地區金融統計月報，中央銀行經濟研究處編。

4. 部份銀行調整後淨值降為負數

就個別銀行而言，銀行逾期放款金額升高，意味著生利資產減少，獲利能力下降，與潛在的資產損失上升，導致調整後淨值下

降。如上文所述，逾期放款的升高，已經造成中興商業銀行與高雄中小企業銀行之經營危機，其調整後淨值為負數。

三、檢討現行制度與政府所採取之措施

有鑑於我國銀行業所面臨的不良債權大幅攀升、過度競爭、資訊揭露不足、退出市場機制不良等諸多問題，政府自 1999 年起，採取了一系列的措施與改革，期能提升與健全銀行業者之經營。其中主要包括：（一）調降銀行存款準備率與營業稅稅率，其所增加的營業收入，須專款專用於轉銷呆帳；（二）政府要求銀行對企業紓困；（三）加強揭露銀行業者之財務資訊；（四）通過金融機構合併法與金融控股公司法，促進金融機構整合，緩和銀行業間之過度競爭；（五）推動資產管理公司成立，加速處理金融機構不良債權；（六）設置金融重建基金，改善金融機構退出市場機制；（七）調

降土地增值稅稅率，活絡房地產交易。茲分述其內容並檢討其成效如次：

（一）調降銀行存款準備率與營業稅稅率

為協助解決銀行逾期放款問題，政府於 1999 年 2 月大幅調降銀行存款準備率，並於同年 7 月將金融機構之營業稅稅率由 5 % 降至 2 %，以降低銀行的經營成本；同時要求銀行必須將調降存款準備率以及四年之內（自 1999 年 7 月 1 日起算）降低營業稅所增加的營業收入，專款專用於轉銷呆帳，期於 2003 年 6 月將列報逾放比率降至 2.5 % 以下；2003 年 7 月以後，銀行之列報逾放比率如未能降至 2.5 % 以下，應透過增資或合併方式達成該項目標（註 8）。全體銀行於 1999 年至

2001 年間合計轉銷呆帳 5,578 億元，已遠超過以上措施要求專款專用於轉銷呆帳之金額（1999 年 2 月至 2001 年 6 月合計共 766 億元）。惟此項數字如與延滯放款的年增加數比較，仍顯著偏低（詳見表四）。

表四 調降存款準備率與營業稅稅率之轉銷呆帳效果

單位：台幣億元

年 底	1999 年 2 月至 2001 年 6 月		延滯放款增加額（與上年比較）	實際轉銷呆帳金額
	調降存款準備率所增盈餘	調降營業稅稅率所增盈餘		
1999	—	—	2,175	1,328
2000	—	—	2,101	1,664
2001	—	—	4,400	2,586
合計	108	658	8,676	5,578

（二）政府要求銀行對企業紓困

亞洲金融危機波及國內若干企業，於 1998 年第四季之後相繼發生本土性財務危機。政府為紓解其對經濟金融的衝擊，多次要求銀行配合政府政策，對企業紓困，展延貸款。有關政府的紓困政策，王耀興（2002）有相當精闢的描述。以下的討論主要是取材自該篇文章，以說明政府要求銀行配合進行之企業紓困政策。

政府首先於 1998 年 11 月間成立「協助企業經營資金專案小組」。經該小組協調具有成果者，計 49 件，其中截至 2001 年底止，已有約三分之二之案件轉入催收款，形成嚴重的道德風險。其次，政府更於 2000 年 6 月推動振興傳統產業方案，成立賦稅金融協助

分組單一窗口。政府實施紓困政策，使得企業貸款歷經多次展延，截至 2001 年 12 月底為止，展延金額達 2,502 億元。2001 年 5 月底，政府決定不再介入企業貸款之紓困事宜，而改由中華民國銀行公會依「自律性債權債務協商及制約機制」（註 9）處理，其內容為由最大債權銀行召開協商會議辦理，紓困政策至此告一段落。

上述由政府主導的紓困措施之目的在於促進經濟金融之安定，用意甚佳。但是，政府介入過多的結果，卻可能干擾到銀行之自主經營，影響其經營風險與資金管理成本，尤其銀行紓困的對象如係屬於缺乏存活力之企業，將可能因為信用風險升高，而使得其債權的回收更加困難。

（三）加強揭露銀行業者之財務資訊

加強銀行財務資訊的揭露，減少資訊不對稱現象，以發揮市場制約力量，有助於促使銀行改善經營與保障存款者與投資者。

有鑑於此，2000年11月修正通過的我國銀行法，已要求金融機構必須揭露比以往更為詳盡的財務資訊。依據新修正的銀行法，我國財政部已於2000年12月發函各銀行，要求公開發行股票之金融機構與公營金融機構必須按季在其自身網站上，揭露資產負債表、損益表、資本適足性、資產品質、管理資訊、獲利能力、流動性、市場風險敏感性等重要資訊。這項措施的採行，有助於發揮市場制約力量，提升我國銀行業者之經營品質。其中有關資產品質方面，各銀行所揭露的逾放比率，皆為列報逾放比率，不如國際間常用的標準嚴格，因而會造成妨礙財務資訊透明之不利影響。惟財政部金融局已於2002年5月29日公布「銀行按季公布重要財務業務資訊規定」，要求銀行自2002年8月起，須公布應予觀察放款及應予觀察放款佔總放款比率。其中之應予觀察放款，係延滯放款與列報之逾期放款間的差異。經由應予觀察放款資訊的公布，即可推知延滯比率（按照國際通用標準計算之逾放比率），其影響將使我國個別銀行之資產品質透明度與國際接軌，有助於提升市場制約力量，健全銀行經營。

（四）通過金融機構合併法與金融控股公司

法，促進金融機構整合，緩和銀行業間之過度競爭

我國銀行家數過多，規模太小，競爭激烈，係導致銀行資產品質下降的重要因素，故有必要加速推動整合，緩和過度競爭問題。

為促進金融機構合併，我國已於2000年12月通過金融機構合併法，准許同類之金融機構合併，並明定合併的過程，減輕合併的租稅負擔。惟截至2002年4月，雖有幾宗銀行間的合併案被宣佈，但是幾經波折，順利完成者，僅有台新銀行合併大安銀行一個案例。2002年5月，政府宣佈交通銀行與中國國際商業銀行合併，很可能成為第二個銀行間順利合併的案例。

其次，國際間的銀行經營發展趨勢，已愈來愈注重提供橫跨銀行、證券與保險之整合性金融服務。歐洲的荷蘭，英國與瑞士均已發展金融控股公司，美國與日本也分別於2000年與1998年制定相關法律，朝金融控股公司發展。金融機構如能同時提供銀行、證券與保險之整合性金融服務，不僅可以滿足企業需要，尚可擴大經營範疇，提升競爭力與獲利能力。

有鑑於此，我國立法院於2001年6月通過金融控股公司法，並於同年11月起正式實施，以使銀行得以經由跨業經營，提供整合性的金融服務，增進競爭力。金融控股公司法通過之後，國內已有13家金融控股公司相

繼成立。及至 2002 年 8 月，富邦金融控股公司宣佈合併台北銀行，國泰金融控股公司也於當月宣佈合併世華銀行。

我國銀行不論是經由銀行間的合併或者是併入金融控股公司，如能蔚為風潮，將對其他銀行同業產生壓力，有助於加速我國銀行業之整合。

(五) 推動資產管理公司成立，加速處理金融機構不良債權

本國銀行所承作之放款有 45.9 % (2001 年底數字) 係以不動產抵押之擔保放款，其逾期放款之處理常須透過法院之強制拍賣進行。然則，法院之拍賣程序繁瑣，平均每一筆不動產抵押放款須經過 3 次以上的拍賣才能完成，所需時間甚長，致影響到銀行業者之債權回收。因此，政府於 2000 年 12 月公佈之金融機構合併法第 15 條，明定資產管理公司處理金融機構不良債權之相關法律，以加速金融機構清理不良債權，提升其資產品質。

藉由資產管理公司，銀行可以採取賣斷與委託賣出方式處理逾期放款，同時也可藉由與國外資產管理公司合資經營的方式，分享處理逾期放款所獲得的利潤。截至 2002 年 5 月已成立的資產管理公司，包括台灣金聯資產管理公司 (截至 2002 年 8 月 16 日為止已購入不良債權 211 億元)、開發工銀資產管理公司 (截至 2002 年 7 月底為止已購入不良

債權 51 億元) 與中華龍昇資產管理公司 (截至 2002 年 7 月底為止已購入不良債權約 400 億元)。

經由資產管理公司，將有助於加速轉銷呆帳，降低逾放比率。如第一銀行已經於 2002 年 3 月順利標售 132 億元不良債權給美商賽伯樂公司 (Cerberus) 使其 3 月底逾放比率較 90 年 12 月下降 0.33 個百分點。華南銀行與彰化銀行亦積極進行轉銷呆帳，其方式除了出售給資產管理公司之外，尚包括自行轉銷，公開拍賣等作法。此外，多家本國銀行亦將採取較大幅度的轉銷呆帳措施。

銀行將不良債權出售給資產管理公司，雖係加速處理不良債權的有效方法，但也存在一些問題。對於體質健全的銀行，出售不良債權之後，如果使得資本適足率降至 8 % 以下，可經由發行次順位債券或現金增資等方式，提高其資本適足率。但是，對於體質不佳的銀行，由於顧慮不易補足資本，其出售不良債權的數量與意願也因此受到影響。

我國之資產管理公司在營運上，仍有兩項困難亟待克服。其一，就是如何順利取得銀行的不良債權。如上所述，體質欠佳的銀行由於顧慮資本適足率降低，而影響到其出售不良債權的意願與數量。其二，就是資產管理公司的資本額如果太低，將難以發揮效用。依據美、日、韓及馬來西亞的經驗，資產管理公司所能承受的不良債權約為其資本

額或籌資能力的 10 倍。以台灣金聯資產管理公司為例，其所能承受的不良債權總額最高約為 1,762 億元，與 2001 年底全體銀行之延滯放款高達 1.6 兆台幣相比，可謂杯水車薪。金融資產管理公司除了買斷之外，雖可以接受委託方式處理銀行之不良債權，但是依據金融機構合併法第 15 條之規定，只有以買斷方式買入的不良債權，方可直接委託公正第三人拍賣。受託處理的不良債權必須經由法院才能進行拍賣。

(六) 設置金融重建基金，改善金融機構退出市場機制

長期以來，我國金融機構一直缺乏完善的退出市場機制。我國金融主管機關對於問題金融機構的管理，甚少採取及早介入之預防性措施，以致常等到其償債能力出現問題之後，再由金融主管機關指派行庫概括承受或投資取得經營權，以使問題金融機構退出市場。此一作法，因為介入時機太遲，不僅使所需的處理成本升高，且受指派救援之行庫，也可能因此蒙受財務損失，對其而言並不公平。

1985 年通過的存保條例，允許中央存款保險公司對於被主管機關勒令停業之金融機構，採取現金賠付、對其他要保機構提供財務協助，以促使其合併該停業機構、由中央存款保險公司名義承受並繼續經營等方式，處理金融機構退出市場事宜。然則，其處理

成本應小於對於保額內存款客戶之本金債權的現金賠付，亦即，保額外存款客戶並未受到保障。此一機制，雖未能對保額外存款客戶提供保障，但卻有促使存款客戶慎選經營良好的往來金融機構，以及減少金融機構經營上之道德風險等雙重功效。

我國存保機制對於問題金融機構退出市場所涉及的保額內存款客戶限額保障之相關規定，並未能嚴格執行。主要原因在於政府未能在問題金融機構的淨值仍為正數時，就及早介入。由於介入時機太遲，當政府介入時，問題金融機構之淨值已呈現負數並持續惡化。而政府為維持金融安定，又以充分保障存款客戶權益方式處理，以致未能嚴格執行存保條例之相關規定。如此一來，存保條例限額保障之功能盡失。

然而，一旦金融機構之淨值轉為負數，將很難再依靠其自身的力量轉為正數。此時，常須以強制其退出市場方式處理。目前除了部份銀行之淨值已呈現負數之外，基層金融機構資產品質惡化更遠超過銀行之情形（註 10），多家基層金融機構之淨值已呈現負數。如不及早處理，所需之處理成本將持續升高。為期儘速處理這些淨值為負數之金融機構，以及兼顧金融安定，避免存款客戶之損失對社會安定所造成的廣大影響起見，實有必要在一定期間之內，對存款客戶提供全額保障，並於此一期間內積極促使淨值為

負數之金融機構退出市場。

有鑑於此，政府於 2001 年 7 月通過「行政院金融重建基金設置及管理條例」與相關法律（註 11），以金融機構 2002-2005 年之營業稅（約台幣 1,200 億元）與 2002-2011 年間存保公司之按照 2000 年元月調高保費費率所設算增加的保費收入（約台幣 200 億元），作為財源（總共約台幣 1,400 億元），並排除存保條例中有關最高保額與處理成本應小於現金賠付之規定，全額理賠經營不善之金融機構（包括調整後淨值為負數者、無能力支付其債務者、財務狀況顯著惡化，經主管機關認定無法繼續經營者）。

金融重建基金於 2001 年 7 月設置之後，政府迅速於 8 月開始處理 36 家問題最嚴重的基層金融機構，並於 9 月中旬由 10 家行庫順利概括承受。此次概括承受與以往作法的最大差異在於，政府動用金融重建基金補償承受機構的損失，因此，不致於將問題基層金融機構的虧損轉嫁給承受機構，而造成承受機構的負擔。只是，此次整頓工作計耗費金融重建基金台幣 772 億元，金融重建基金因而消耗過半。惟如前所述，目前已有部份本國銀行與多家基層金融機構出現調整後淨值為負數情形，其處理成本與日俱增。故如何迅速補充金融重建基金至適當水準，以及時

促使已無償債能力之金融機構退出市場，降低處理成本，已是當前亟待解決的問題。

由於我國未能採取及早介入問題金融機構之預防性措施，導致目前處理償債能力出現問題之金融機構時，必須以全額保障存款客戶的方式，處理金融機構的退出市場問題。此一作法雖屬權宜措施，惟為避免經營欠佳的銀行經營者衍生出道德風險，宜積極檢討建立類似美國所採取的立即導正措施（prompt corrective action），在問題金融機構淨值仍為正數時，及早介入處理，一方面可以大幅降低處理金融機構退出市場的成本，另一方面，也可回歸存保條例的限額保障作法，促使存款客戶慎選往來金融機構，以及促使銀行強化其對資產品質的管理。

（七）調降土地增值稅稅率，活絡房地產交易

國內房地產景氣不振，房地產交易長期低迷，對於佔銀行放款之三～四成的房地產放款（註 12），有相當不利的影響。為活絡不動產市場，刺激景氣復甦，政府修改土地稅法第 33 條，對於依現行累進稅率計徵之土地增值稅，自 2002 年 1 月 17 日修正施行之日起二年內，減徵百分之五十。土地增值稅稅率減半徵收兩年之政策，有助於促進房地產交易，以及使得銀行處分房地產擔保品以轉銷呆帳之作業得以加速進行。

四、因應逾放問題之對策

政府為因應銀行之逾放問題，雖已採取多項對策，但是由於沈痾難解，目前已經實施的許多措施，仍有不足之處。過去三年之間，銀行雖然積極轉銷呆帳，但整體銀行之延滯放款仍然持續增加。其原因固然與國內外之整體經濟情勢欠佳影響有關，但是我國未能建立與嚴格執行審慎的銀行執業規範，銀行之資訊揭露不夠透明（如列報之逾放比率與所公佈的資本適足率等資訊失真），導致市場制約力量難以充分發揮，加以未能建立起通盤處理問題金融機構之退出市場機制，以致延宕處理時機，常遲至問題金融機構償債能力不足且持續惡化時方才介入，且介入之後，也未必能使其迅速退出市場等因素也是重要原因。

然則，對於已經出現調整後淨值為負數之問題金融機構，如果允許其繼續經營，將很容易產生嚴重的道德風險，使得經營情況迅速惡化，政府的處理成本也將因此大為增加。因此，必須採取堅定的退出市場政策，以促使其儘速退出市場。

本文對於因應我國銀行逾放問題之因應對策，主要分成下列兩部份。

第一，必須立即採取之措施：這一部份，主要在於面對問題，通盤檢討金融重建所需資金，彈性採取合適的退出市場機制促使無償債能力之金融機構儘速退出市場，且

對於具有存活力之金融機構給予適當的資本挹注以健全其經營。其次則為暫停銀行總分支機構之設立，一方面可以緩和銀行間之過度競爭，另一方面則可經由銀行執照的稀少性，提高經營正常之銀行接手問題銀行的意願。

第二，推動審慎的銀行執業規範（prudential banking）機制，健全銀行經營。這一部份之所以重要，主要在建立適當的機制，健全銀行之經營，以期經由強化金融監理，及早成立金融監理委員會、改進立即導正措施、適當的銀行授信資產品質分類與備抵呆帳提列、全額理賠政策於適當時機取消等方面，以促使銀行遵守審慎的銀行執業規範，提升資產品質，減少金融機構經營危機發生的機率，增進政府處理問題銀行的效率與降低所需的處理成本。

（一）必須立即採取之措施

1. 整體規劃與籌措金融重整所需資金

從美國處理 1980 年代之儲貸業經營危機，以及韓國處理 1997 年爆發的金融危機等國際經驗，顯示快速、果決與周延的因應措施，是成功處理廣泛金融機構問題的重要因素。

我國金融重建基金之規模究竟應為多少，方足以順利處理我國金融機構之重整問題，本文並無足夠的資訊以進行分析。依據

2002年8月8日工商時報的報導：財政部在8月7日金融改革委員會銀行分組會議中提出「重建基金規模為9,000億元」的評估報告，認為若要將本國銀行逾放比率維持在5%以下，BIS資本適足率維持8%以上，重建基金的規模就得超過9,000億元，其財源籌措將以延長金融營業稅存續期間，以及發行特殊金融債券兩項方式為主。

中華信用評等公司也對於我國金融重建基金所需規模進行估算，認為：2001年設置的金融重建基金規模為新台幣1,400億元。但是源自問題資產所產生的授信損失，卻可能遠比預估水準為高。假設本國銀行2001年的問題資產為總放款的15%，且總問題資產的損失率為50%，則重整的總成本估計為9,350億元，約佔台灣一年9.5兆元GDP的10%。

上述財政部的估算與中華信用評等公司的估算，二者頗為相近。只是，中華信用評等公司的估算並未包括基層金融機構之重整，且其直接以本國銀行之問題資產可能損失作為金融重建所需資金，也有進一步探討的空間。其中，對於本國銀行中之已無償債能力之銀行，政府所須做的是彌補其調整後淨值缺口，然後再轉售給其他健全的銀行，這一部份所需之資金將較中華信用評等公司所估計的為低，因為帳面淨值（如為正數）與備抵呆帳將可抵消部份問題資產之可能損失。再者，對於調整後淨值為正數之銀行，其逾期放款之可能損失，是否須由政府彌

補，亦值得探討。

金融重整所需資金大致可分為三部份。其一，為促使償債能力不足之金融機構退出市場所需資金。這一部份主要是彌補調整後淨值之負數缺口所需的資金，以使金融重建基金能夠順利轉售這些問題金融機構。其二，為收購與處理金融機構之不良債權。此一部份如能以市場價格收購，因為具有相當高的自償性（可從出售資產回收資金，所需費用主要是週轉金與人員設備之支出），所需經費較為有限。鑑於目前我國已陸續成立民營的資產管理公司，故收購與處理金融機構之不良債權並不見得須由政府來做。惟為避免一些體質不良之金融機構，繼續保有龐大的逾期放款而不予以處理，以致嚴重影響其健全經營，政府似宜強制要求逾期放款比率高出某一水準之金融機構，限期轉銷呆帳，以使這些問題機構及時認列損失與加速不良債權的處理。其三，為對於必須經由挹注資本才具有存活力的金融機構提供資本所需資金。有關挹注資本方面，依據國際清算銀行的研究（註13），一般皆附帶有嚴格的條件。以泰國的作法為例：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；而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，享有優先受償權。某些其他國家之挹注資本的附帶條件

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（尤其是限制放款給關係人或已有逾期情形之借款者）。

2. 強制償債能力不足之銀行儘速退出市場

銀行與其他產業一樣，在其競爭過程之中，償債能力不足者應該退出市場，以提高整個銀行產業的效率。如果整個市場維持過多的產能，將帶給銀行更為困難的經營環境。

過去政府在處理無償債能力之銀行的退出市場時，因為顧慮到可能之系統性風險將不利金融安定的考量，在處理時機上未必能夠劍及履及。但是自從金融重建基金自 2001 年 7 月成立以後，由於存款客戶的本息受到完全保障，政府處理銀行退出市場所可能引起的系統性風險已經大為減少。因此，金融重建基金規模如能適當增加，政府將能更有效率的強制處理銀行的退出市場事宜。由於問題銀行之調整後淨值負數缺口將由金融重建基金彌補，故政府在處理方式上將更有彈性，除了以往常採用之由經營正常的銀行概括承受之外，也可視情況考慮採取購買與承受（註 14）方法，以增進處理效率。

為儘速處理無償債能力之銀行的退出市場事宜，主管機關似宜密切掌握銀行之調整後淨值（須適當地計入不良資產的可能損失）之變化，儘速採取行動。主管機關採取

行動之法律依據，可依據我國銀行法第 62 條之規定「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，中央主管機關得勒令停業並限期清理，停止其一部業務、派員監管或接管，或為其他必要之處置…」。

依該條文之規定，主管機關對於經營情況惡化的銀行之處置，有相當大的行政裁量權。這種規定雖較有彈性，但也因為對所採取的時機與方式未能作更為明確的規定，有可能會因為各種因素的影響，而產生監理上過於寬容的情形。

相形之下，美國的規定則具有法律上的強制性。當監理機關認定金融機構之資本嚴重不足〔有形股權（註 15）佔總資產之比率小於 2%〕，又乏完善之資本重建計畫，則主管機關或聯邦存款保險公司須於 90 天內完成該金融機構之清算工作，惟監理機關仍得於一定條件下，申請延長清算工作三次，亦即清算問題金融機構最長以一年為期限，無裁量空間可言。

我國銀行法第 62 條之相關規定，在執行上如有窒礙之處，似可參考美國的相關立法，而作必要的調整。

3. 暫停銀行總分支機構之設立

我國銀行業之競爭過度激烈係導致銀行之資產品質惡化之重要因素。對於此一問題，楊藎海（2002）建議暫停銀行總分支機構之設立。該項建議如能儘速實施，將有助於緩和我國銀行間之過度競爭問題。

我國銀行之總分支機構家數（詳見表五），自 1998 年至 2001 年之四年間，計增加 835 家，約平均每一年增加一個合庫銀行之分支機構數。在已高度競爭的金融環境中，銀行總分支機構有如此之成長速度，只有使經營環境更惡化、競爭更激烈、金融危

機更容易發生。

因此，應暫停銀行總分支機構之設立（外匯業務分行除外）一段時間，一則可緩和銀行過度競爭的現象，另則可因銀行執照的稀少性，提高經營正常之銀行接手問題銀行的意願。

表五 我國銀行總分支機構之變動

期間	總分支機構增加數	相當銀行之分支機構數
1998 年	229	第一銀行（172 家）加中國信託（55 家）
1999 年	176	第一銀行
2000 年	118	土地銀行（116 家）
2001 年	312*	第一銀行加台銀（129 家）
合計	835	平均每年增加一個合庫銀行（195 家）

註：其中，包括 2001 年 9 月由 10 家本國銀行概括承受之 36 家基層金融機構（其總分支機構合計共 187 家）。如扣除這一部份，該年全體本國銀行之總分支機構計增加 125 家。

資料來源：楊綦海（2002），"我國銀行之合併"，頁 13。

（二）推動審慎的銀行執業規範機制，以健全銀行經營

1. 強化金融監理，及早成立金融監理委員會

我國金融監理機關的獨立性有待提升，且金融監理所需人力長期不足，二者對於提升金融監理皆有不利的影響。再者，我國之金融監理制度，由於事權並不統一，也會影響到對金融機構之健全管理。目前的金融檢查體制係以分權方式進行，財政部、中央銀行、中央存款保險公司都有金融檢查權，但

是主要的處分權集中在財政部，中央銀行僅在管理中、長期分期償還放款之付現條件及信用期限（銀行法第 40 條）、有質物或抵押物之放款的最高比率（銀行法第 37 條）、準備金（銀行法第 42 條）以及商業銀行對證券商或證券金融公司有關證券發行與買賣之資金融通（銀行法第 73 條）等方面有處罰權。由於事權並不統一，檢查機關與處分機關之間如未能充分協調，將可能造成監理上的缺乏效率，以致不利於及早發現金融機構之經營問題，並及早採取必要的處置措施等金融

監理功能之充分發揮。

其次，我國的金融控股公司法已於 2001 年 7 月公佈，而在控股公司的架構下，控股公司已經可以聯屬子公司之形態，經營銀行、證券、期貨、保險以及其他金融周邊事業，其總合風險將大為提高，亟需提升金融監理，防止風險之不當提高與蔓延。在這種情況之下，統一金融監理事權，發揮合併監理功效，也已是當前金融改革之重要課題。

我國立法院於 2001 年 6 月審議通過金融控股公司法時，有鑑於此，曾附帶決議將「行政院金融監督管理委員會組織法」草案列為第六會期最優先處理法案，最遲於 2001 年 10 月底審議完成。依據該草案，目前之財政部金融局、證期會、保險司及中央銀行金檢處與中央存款保險公司部份人員，將整併在金融監理委員會下，而分設銀行局、保險局、證期局及檢查局等四局及其他輔助單位，以提升金融監理功能。只可惜，立法院第四屆第六會期已於 2002 年 1 月 18 日結束，但是該草案仍未獲通過。未來仍須儘速完成「行政院金融監督管理委員會組織法」草案之立法，提升金融監理，健全金融機構之經營。

2. 改進立即導正措施，分別將銀行法第 44 條第 3 項與銀行法第 64 條第 2 項中之「得」字改為「應」

立即導正措施，係源自於美國，由於該項措施可促使金融監理機構及早介入處理問

題金融機構，已獲包括日本、韓國在內之許多國家相繼仿效採行。

美國為因應 1980 年代儲貸業危機，於 1991 年立法通過實施「聯邦存款保險公司改進法」，大幅改革存款保險制度，揭櫫資本導向之監理方向，規定聯邦存款保險公司對資本不足問題金融機構採取「立即導正措施」，以提高金融機構償債能力，保障存款保險人權益。此項措施將金融機構分為資本良好、資本適足、資本不足、資本顯著不足、資本嚴重不足等五類，對於風險性資本比率低於一定基準之金融機構，聯邦存款保險公司必須採取立即導正措施，俾降低問題金融機構倒閉機率，或在問題金融機構淨值仍呈正數前即予以處理，減少存保基金損失（詳見表六）。

我國有關立即導正措施方面，見諸銀行法第 44 條與第 64 條等條文。其中，我國銀行法第 44 條第 1 項規定銀行自有資本與風險性資產比率，不得低於百分之八，且於該條第 3 項規定：「凡實際比率低於規定標準的銀行，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」。但是，由於受到放款分類不當與主管機關所要求的備抵呆帳最低提列比率偏低影響，常會發生問題銀行的第一類資本虛增與資本適足率高估之情形（詳見本節之 3 的說明），並進而影響到金融主管機關及早採取必要的矯正措施。其次，我國銀行法第 64

條第 2 項雖然規定對於虧損逾資本三分之一的銀行，主管機關得限期命其補足資本；資本未經補足者，應勒令停業之規定。但是，所謂的虧損係指年度進行之淨值低於實收資本額之金額，其中之淨值係以已實現的損益方列入淨值之中。因此，銀行即使經營欠佳，資產品質不良，備抵呆帳提列嚴重不足，但只要備抵呆帳提列不足之潛在損失不反映出來，就不計入累計虧損之中，影響所及，該條文也不易發揮促使政府及早介入問題金融機構之作用。再者，銀行法第 44 條第

3 項與銀行法第 64 條第 2 項，皆賦予金融主管機關相當大的行政裁量權，當金融機構之資本適足率低於 8%，或虧損逾資本之三分之一時，金融主管機關所需採取之措施，皆採用「得」…之類的文字。此種行政裁量權，雖較具處理彈性，但因缺乏強制性，容易延宕最佳處理時機，導致處理成本之上升。

因此，綜觀我國之立即導正措施相關規定，有兩項問題。其一是資本適足率虛增或虧損低估，其二是缺少法律上的強制性，導

表六 美國之立即導正措施

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；可能要求改選董事會。
有形股權佔總資產比率小於 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物品交易、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 表示資本佔風險性資產比率；cor 為核心（或第一類）資本佔風險性資產比率。

致處理時機的延宕。對於前項問題，可以從改善銀行放款分類與備抵呆帳提列，促使銀行及時認列損失，而使資本適足率與虧損得以較真實地反應銀行實際經營情形。至於後項問題，似可循修法途徑，分別將銀行法第 44 條第 3 項與銀行法第 64 條第 2 項中之「得」字改為「應」，以經由法律上的明確規定，及早對問題金融機構採取必要的處理。

3. 改善銀行授信資產分類與備抵呆帳提列，將授信資產分為正常（第一類）、應予注意（第二類）、具有明確弱點（第三類）、收回有困難（第四類）與損失（第五類）等五類，並對第三、四、五類授信資產分別要求提列 20%、50% 與 100% 之最低備抵呆帳

我國銀行授信資產分類目前係分為正常（第一類）、可望全數收回（第二類）、收回有困難（第三類）及收回無望（第四類）等四類。但是因為授信資產分類缺乏明確定義，不易確實執行，導致第二類授信資產之分類失真而含有相當程度的信用風險（註 16），加以主管機關對於第二類授信資產所要求的資產評估損失最低備抵呆帳提列比率為 0（第三類與第四類授信資產之資產評估損失最低備抵呆帳提列比率分別為 50% 與 100%），致使備抵呆帳嚴重不足，並產生虛增盈餘，不利於財務之透明與市場紀律之發

揮，以及高估資本適足率（註 17），影響主管機關及時採取必要的導正措施等問題。

此一問題，可先從授信資產分類加以說明。這一方面，世界各國並無一致的分類標準。許多國家的放款分類則參考美國的作法，將其區分為：正常類放款（standard assets）、應予注意類放款（special mentioned loans）、有明確弱點類放款（substandard loans）、收回有困難類放款（doubtful loans）、損失類放款（loss loans）。對於這五類放款，美國之作法是給予簡單而透明的準則，加以區分。茲簡述準則內容如下：

(1) 正常類放款：此類放款正常繳交本息，且有健全的基本條件。

(2) 應予注意類放款：此類放款仍正常繳交本息，但有潛在弱點，如不予矯正，可能弱化放款與銀行資產品質。

(3) 有明確弱點類放款：此類放款有相當明確之弱點，貸款者當前之付款能力未能確保，可能影響未來本息之償還。

(4) 收回有困難類放款：此類放款具有所有的有明確弱點類放款之各種特徵，且放款之全數收回已是高度存疑或可能性很小。此類放款尚未被歸為損失，因為未來某些因素可能增強資產品質，其中包括購併、清算過程、資本挹注、增提擔保品以及再融資計畫等。

(5) 損失類放款：此類放款已無法回收或者將其繼續列為銀行資產已無價值。該類放

款並不表示資產已無回收或殘餘價值（未來仍有部份回收的可能），而是延後充分提列準備或轉銷呆帳已不符實際或不值得採行。

然則，這種放款分類，許多開發中國家在執行時，因為牽涉到金融檢查人員的主觀判斷，不容易有足夠客觀的依據，因而採取較為法則化的方式，以進行放款分類。如韓國，係將放款之有擔保部份逾期 3 個月以內者列為應予注意類，放款之有擔保部份逾期 3 個月者列為有明確弱點類，無擔保放款或放款之無擔保部份逾期 3 個月者，視回收之可能性，而歸類為收回有困難類或損失類。馬來西亞，則將放款逾期 3~6 個月列為有明確弱點類，逾期 6~9 個月列為收回有困難類，逾期 9 個月以上，則歸入損失類。依據 2000 年 IMF 對 18 個 G10 以外國家（其中包括南韓、泰國、馬來西亞等亞洲國家）的調查分析所獲致的結論（註 18）：常見的作法是將放款逾期 3 個月以內者，歸為應予注意類；逾期 3~6 個月者，歸為有明確弱點類；逾期 6 個月~1 年者，歸為收回有困難類；逾期 1 年以上者，歸為損失類。

上述之各種放款分類作法，美國之方式較具彈性但涉及金融檢查人員的主觀判斷，而純粹以逾期天數作為分類依據之作法，雖較簡單易行，但因未能考慮影響放款品質之各種因素，故也未必合適。

我國財政部為改進放款分類，於 2002 年 1 月發佈的「銀行資產評估損失準備提列及逾期放款催收款呆帳處理辦法修正條文」中，已要求銀行將授信資產歸類為第二類及第三類時，需提供相關佐證資料。不過，此項規定對於處理授信資產被歸為第二類者（可望全數收回），仍存有某種程度的潛在損失問題，究竟有何助益，仍值得觀察。我國目前之第二類放款，如與上述分為五類之作法比較，相當於包含了其中之應予注意類放款與有明確弱點類放款二者。由於其所包含的放款品質，可以從有潛在弱點到有明確弱點，範圍出入較大，以致很難訂定出較為合適的資產評估損失最低備抵呆帳準備提列標準。

綜合上述，我國授信資產之分類，似可考慮仿照美國情形，將其分為五類，但為避免在執行上過於依賴分類之人員的主觀判斷，似可參考韓國及其他國家之作法，將授信資產逾期 3 個月以內者列為應予注意類，授信資產之有擔保部份逾期 3~6 個月者列為有明確弱點類，授信資產之有擔保部份逾期 6 個月以上者視回收之可能性，將其歸入收回有困難類或損失類；無擔保之授信資產或授信資產之無擔保部份逾期 3 個月以上者，視回收之可能性，歸為收回有困難類或損失類（詳見表七）。

表七 本文建議之銀行授信資產分類定義
與資產評估損失之最低備抵呆帳比率

授信資產分類	定義	資產評估損失之 最低備抵呆帳比率
正常類（第一類）	正常繳交本息	0%
應予注意類（第二類）	授信資產之本金或 利息逾期3個月以內	0%
有明確弱點類（第三類）	授信資產之有擔保 品部份逾期3至6個 月	20%
收回有困難類（第四類）	下列授信資產，應歸	50%
損失類（第五類）	類為第四類或第五 類： 1. 無擔保之授信資 產逾期3個月以上 2. 授信資產之無擔 保部份逾期3個月 以上 3. 授信資產之有擔 保品部份逾期6個 月以上	100%

如果我國之授信資產分類，能依照此一方式進行改革，則與之相對應的銀行資產評估損失最低備抵呆帳準備提列比率亦須隨之調整。我國現行之收回有困難類以及損失類資產之最低備抵呆帳準備提列比率規定，大致與上述IMF所調查的18個國家中之多數國家作法相同。我國之規定與這些國家間的差

異有二：其一，這些國家中約有三分之二，皆規定銀行必須對正常類放款及應予注意類放款提列備抵呆帳準備（正常類放款之提列比率介於0.5%至2%之間，應予注意類放款之提列比率大多介於1%至5%之間）。相形之下，我國目前對於正常類放款，並無提列備抵呆帳之硬性規定。其二，這些國家皆

對具有明確弱點類放款 (substandard loans)，要求提列備抵呆帳準備，其比率一般而言皆在 20% 或以上 (註 19)，但是我國現行規定在這方面，並無提列最低備抵呆帳之要求。

鑑於我國銀行資產評估損失之最低備抵呆帳提列比率規定過於寬鬆，所產生的問題也日益嚴重，一旦我國將授信資產分類改為五類之後，也宜加以調整。然則，調整之速度似不宜過快，以免產生太大的衝擊。因此，本文建議先行對我國與其他國家差異最大之具有明確弱點類授信資產要求提列 20% 之最低備抵呆帳準備，並維持現行對收回有困難類與損失類授信資產之最低備抵呆帳提列比率 (分別為 50% 及 100%)，至於正常類與應予注意類授信資產則暫不訂定最低備抵呆帳提列比率規定。

我國目前所得稅法對於年度備抵呆帳餘額之提列，有不得超過授信資產的 1% 之規定。然則，上述資產評估損失之最低備抵呆帳提列比率建議，應不至因為超過所得稅法之 1% 規定而產生呆帳損失無法抵減所得以致引起稅負增加的情形。主要原因在於，凡是歸入第四類或第五類之授信資產，其資產評估損失可以直接轉銷 (直接貸記資產科目，借記呆帳損失) 或先提列備抵呆帳再轉銷 (轉銷時貸記資產科目，借記備抵呆帳損失)，二者都不會增加備抵呆帳餘額。至於本文雖建議對第三類資產要求提列 20% 之最

低備抵呆帳準備，但因第三類資產僅包括授信資產之有擔保部份逾期 3 至 6 個月部份，其佔授信資產的比率有限，一般而言不至於產生備抵呆帳超過授信資產之 1% 的情形，故所得稅法有關備抵呆帳餘額不得超過授信資產 1% 之規定並不會對此造成約束。

4. 現行全額理賠政策應予檢討改進

我國現行的全額理賠政策，由於存款受到全額保障，存款客戶不須慎選往來金融機構，銀行經營者也因承擔經營失敗的責任減輕，而易於衍生出道德風險。

美國、日本及韓國的金融重整經驗顯示，全額理賠政策之處理成本過高，在執行一段時間之後，紛紛改採限額理賠政策。

美國聯邦存款保險公司所實施的存款保障為限額保障，保障之最高額度自早期之 2,500 美元起，曾經過多次調整，及至 1980 年，美國聯邦存款保險公司將所有種類之存款的最高保額均調至 100,000 美元。然則，這只是法律上的規定。在 1980 年代間，面臨儲貸業危機時，所有不同型式的購買與承受交易中之所有存款，皆由承購人承受而受到保障 (註 20)。此後，隨著聯邦存款保險改進法於 1991 年 12 月通過，因其採行立即導正措施 (及早介入問題金融機構) 與最小成本處理原則之影響，購買與承受交易大多改為採行只保障要保存款的方式投標。原因在於此種投標方式使聯邦存款保險公司不須彌補非要保存款請求權所衍生的額外成本，比較

容易通過最低成本測試，故試行一段期間之後，承購人發現不保障非要存款人的負面影響比預期還小，遂逐漸廣為採用。其實施成效良好，統計數字亦顯示，1992年至1995年間82%之瀕臨倒閉銀行是以不對要存款人提供完全保障方式處理，相較於1986年至1991年之間，只有17%。

日本受到亞洲金融危機波及，金融部門受創甚深。該國於1998年10月通過金融再生相關法案，通過存款保險法部份修正案，將存款限額理賠之開始實施日期延後，宣佈實施存款全額理賠至2001年3月31日止，其後又將存款全額理賠期限延長一年至2002年3月31日為止。然則，日本政府為減少存款保險負擔及降低道德風險，自2002年4月1日起已採行縮小存款保險理賠範圍措施，限定活期存款全部金額及定期存款本金1,000萬日圓以內者，才可獲得賠付；並自2003年4月1日以後，將活期存款之賠付範圍亦縮小至本金1,000萬日圓以內。

韓國於1997年亞洲金融危機發生之後，厲行金融改革，成立專責的金融監督委員會，辦理金融重整並賦與相關權限。其對銀行業之興革措施，包括立即導正措施、重新設定壞帳分類及計提損失準備之標準、改進銀行治理及其會計與各種資訊之揭露標準，以及其他多項措施。亞洲金融危機發生之後，韓國政府為穩定民眾對金融體系的信心，對1998年7月31日以前存入之存款採

取本金及利息全額保障之措施。但是實施一段期間之後，存戶開始追求高利率，金融機構則從事高風險報酬業務，道德風險問題日益嚴重。韓國政府有鑑於此，乃取消存款之全額保障政策，改採限額保障，自2001年起，只有5,000萬韓圓之存款的本金可以受到保障。

我國之存款全額保障政策，主要是源自2001年7月公佈之「行政院金融重建基金設置及管理條例」。該條例係以處理經營不善之金融機構，穩定金融秩序，改善金融體質，健全金融環境為立法目的。依據該條例第五條之規定，中央存款保險公司於處理被主管機關勒令停業或依存保條例及銀行法規定受輔導、監管或接管之要保金融機構時，得申請運用該基金，全額理賠經營不善金融機構之存款及非存款債權，不受處理成本應小於現金賠付之限制。此項全額理賠政策之實施期間為三年，屆時若經立法院同意得延長一年。

金融重建基金實施以來，已經出現部份問題金融機構以高出市場一般行情之利率吸收存款情形，其中所涉及之道德風險值得重視。如前所述，政府以全額理賠存款方式處理金融機構之退出市場，主要是因為介入的時間太遲，而為了維護金融秩序，始不得不採行之措施。然則，為了及早介入問題金融機構，大幅降低處理問題金融機構之成本，金融主管機關似宜積極強化我國之立即導正

措施，以及要求金融機構及時認列授信資產之潛在損失等配套措施之採行，以逐漸促使金融機構之退出市場事宜回歸存保機制。金融重建基金之設置期間雖為三年，但有鑑於道德風險蔓延問題，似宜儘可能縮短其存續

期間。主管機關似宜把握金融重建基金設置期間，先行積極整頓現有無償債能力之金融機構，然後再對現行之存款全額保障政策檢討其合宜性。

伍、結 論

本文對於我國銀行逾期放款問題之分析，發現問題的成因除了國內外經濟金融環境的不利影響之外，尚包括了我國銀行之過度競爭，經營風險過高，金融監理過於寬鬆，復以銀行財務資訊不夠透明，且政府介入無償債能力之問題金融機構的時機常常過遲，以致衍生相當程度之道德風險，徒然使得處理成本大為增加。

為因應我國銀行所面臨之日益惡化的逾放問題，政府曾採取多項措施，包括：調降銀行存款準備率與營業稅稅率並要求銀行須將所節省之支出專款專用於轉銷呆帳、要求銀行進行紓困、加強銀行揭露財務資訊、通過金融機構合併法與金融控股公司法以緩和銀行間之過度競爭、推動成立資產管理公司以加速不良債權之處理，以及設置金融重建基金，改善金融機構退出市場機制等。這些措施，除了要求銀行紓困可能產生反效果，而於後來終止採行之外，其餘措施對於解決我國銀行之逾放問題都有相當正面與深遠的影響。

為期順利解決我國銀行之逾放問題，本

文建議採取一次解決的方式處理，以免使得困難的時間為之延長。在所建議的立即措施中，一方面通盤檢討金融重建所需資金，彈性採取合適的退出市場機制（處理方法除了以日常用之模式之外，可考慮增加曾於美國處理 1980 年代儲貸業危機時廣為採用之購買與承受方式），促使無償債能力之金融機構儘速退出市場，且對於具有存活力之金融機構給予適當的資本挹注以健全其經營；另一方面，則建議暫停銀行總分支機構之設立，一則有助於緩和銀行間之過度競爭，再則可以經由銀行執照的稀少性，提高經營正常銀行接手的意願。

除了立即措施之外，有鑑於我國金融監理方面存有某種程度的監理寬容（如擔心要求銀行增提備抵呆帳，可能使某些銀行立即面臨資本適足率低於法定要求問題，以致產生緊縮放款，不利於經濟之復甦），而使得一些問題較為嚴重之銀行，未能遵守審慎的銀行執業規範。但是國外處理金融重整的經驗顯示，普遍認為監理寬容只會造成重整該金融業之最終處理成本更為高昂而已，並無

益處。及時促使銀行遵守審慎的銀行執業規範，不僅有助於健全其經營，且可於中長期奠定更為強韌的銀行體系，可發揮大幅減少再度發生較廣泛的銀行經營危機之機率的功效。因此，本文建議推動審慎的銀行執業規範，期能經由強化金融監理，及早成立金融

監理委員會、改進立即導正措施、適當的銀行授信資產品質分類與備抵呆帳提列，以及盡量縮短全額理賠政策之實施期間等措施，以奠定我國銀行業強韌的經營體質，發揮其促進經濟發展之功能。

註 釋

- 1 詳見 Ajai Chopra, Kenneth Kang, Meral Karasulu, Hong Liang, Henry Ma and Anthony Richards, 2001, "From Crisis to Recovery in Korea: Strategy, Achievements, and Lessons", IMF Working Paper, WP/01/154, page 42.
- 2 瑞典對逾期放款定義甚嚴，只要逾期超過 60 天，即屬逾期。
- 3 免列報者包括：協議分期償還放款、已獲信保基金理賠及有足額存單或存款備償放款、九二一震災合意展延者、擔保品已拍定待分配款及其他經專案核准免列報者。
- 4 備抵呆帳的提列應能涵蓋逾期放款之可能損失。以 2001 年 12 月而言，如按延滯放款之四成估算逾放可能損失，金額達 6,559 億元，但是備抵呆帳只有 2,237 億元，顯著偏低。
- 5 如分別與 1998 年新加坡及香港之備抵呆帳佔逾期放款比率 54 % 及 65 % 比較，我國之比率明顯偏低；又若與美國 25 大銀行 2001 年第 4 季之 138 % 相比，則更是偏低。
- 6 因缺乏個別銀行之延滯放款資料，改以催收款 * 0.4 估算逾放可能損失。但一般而言催收款（依現行規定，逾期放款應於清償期屆滿六個月內轉入催收款）低於延滯放款，其影響將使逾放可能損失之估算偏低。
- 7 個別銀行之調整後淨值係以帳列淨值 + 備抵呆帳 - 催收款 * 0.4 估算。
- 8 詳見財政部 1999 年 6 月 30 日發佈之「銀行逾期放款催收款及呆帳處理辦法」（台財融第 88733196 號函）。
- 9 中華民國銀行公會於 2001 年 5 月 31 日通過「自律性債權債務協商及制約機制」，同意即日起至年底銀行對往來情況正常的企業客戶，提供貸款續借或展延的協助，不緊縮銀根；假若貸款出現異常情況，須由最大債權銀行召開協商會議，凡經過債權比重達四分之三以上之銀行同意的協議，每一家債權銀行必須遵守。
- 10 2001 年底時，信用合作社、農會信用部與漁會信用部之列報逾放比率，分別高達 11.66 %、19.43 %、15.37 %。三者皆較全體銀行平均之 7.48 % 為高。
- 11 相關法律包括：加值型及非加值型營業稅法修正案、存保條例部份條文修正案。
- 12 2001 年底，本國銀行之購置住宅貸款、房屋修繕貸款與建築貸款合計佔放款總額之 32.3 %，如以擔保品區分，則以不動產（含土地及建物）擔保之放款計佔放款總額之 45.9 %。
- 13 詳見 Bank For International Settlements, "Bank Restructuring in Practice", page 60.
- 14 美國聯邦存款保險公司於 1980 年至 1994 年之間所處理的 1617 家問題與倒閉機構中，有 73.5 % 係透過購買與承受方式解決。
- 15 指權益資本減去商譽及其他無形資產之數額。
- 16 銀行不良授信資產的歸類皆由銀行自行評估，且金融業務檢查人員在進行金檢時，對於分行的查核頻率較低，授信抵押品若為不動產，其市價又難有客觀標準，致使授信資產分類產生失真情形，亦即第二類資產中含有應該歸類為第三類或第四類之資產。在實務上，紓困案件之放款常被列為第二類放款，逾期之抵押放款因當初承作時之放款金額限定在抵押品價值的 7 成以內，也常被列入第二類放款，二者皆有相當程度之回收風險。
- 17 依據現行之銀行資本適足率管理辦法第四條，備抵呆帳提列不足之金額應納入累積虧損，併入第一類資本中，但是應提列的最低備抵呆帳過低，使得該項累積虧損數據嚴重失真（形成超額提列或不足數偏低假象），因而產生高估第一

類資本之情形。

- 18 詳見 Luis Cortavarria, Claudia Dziobek, Akihiro Kanaya, and Inwon Song, "Loan Review, Provisioning, and Macroeconomic Linkages", IMF Working Paper WP/00/195, page 8.
- 19 詳見 Luis Cortavarria, Claudia Dziobek, Akihiro Kanaya, Inwon Song, "Loan Review, Provisioning, and Macroeconomic Linkages", IMF Working Paper WP/00/195, page 16.
- 20 詳見中央存款保險公司翻譯(1998)之「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啓示」, 頁91。

參考文獻

- 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啓示"。
- 王耀興(2002), "金融改革的真諦", 存款保險資訊季刊, 第十五卷第三期。
- 王鶴松(2001), "銀行逾放情況及因應對策", 中國商銀月刊, 第二十卷, 10月。
- 范以端(2001), "韓國存款保險與金融監理制度之研究", 存款保險資訊季刊, 第十五卷第二期。
- 張瑜芳(2000), "日本整理回收機構之探討", 台灣金融財務季刊第一輯第二期。
- 郭秋榮(2002), "美國、日本及我國立即糾正措施相關規定之比較", 經濟研究第二期, 行政院經濟建設委員會, 經濟研究處。
- 楊藜海(2002), "我國銀行之合併", 中央銀行經濟研究處。
- 劉科(2002), "韓國金融改革概述", 存款保險資訊季刊, 第十五卷第三期。
- 鍾俊文、陳惠玲(2001), "金融機構逾放問題探討", 貨幣觀測與信用評等。
- Bank For International Settlements (1999), "Bank Restructuring in Practice", BIS Policy Papers No. 6.
- Chopra, et al. (2001), "From Crisis to Recovery in Korea: Strategy, Achievements, and Lessons", IMF Working Paper, WP/01/154.
- Cortavarria, Luis, Claudia Dziobek, Akihiro Kanaya and Inwon Song (2000), "Loan Review, Provisioning, and Macroeconomic Linkages", IMF Working Paper, WP/00/195.
- Dziobek, Claudia (1998), "Market-Based Instruments for Systemic Bank Restructuring", IMF Working Paper, WP/98/113.
- Nakaso, Hiroshi (2001), "The financial crisis in Japan during 1990s: how the Bank of Japan responded and the lessons learnt", BIS Papers No. 6.
- Rehm, Barbara (2002), "D.C. Speaks: Japan's Loan Problems Look Familiar to Seidman", American Banker.com, January 4.