

銀行工作小組執行成果報告

壹、引言報告

一、前言

自一九八〇年代起，我國財金當局為貫徹金融自由化與國際化政策，陸續展開一連串金融改革措施，使我國經濟及金融穩定，得以持續均衡發展。隨著資訊科技之快速發展、金融資訊傳播迅速提升、金融環境之快速演變，以及各種金融商品區隔日益模糊，金融機構藉由合併、跨業經營與金融機構集團化已成為金融發展之主流。為因應全球金融市場之發展與演變，並有效解決國內金融體系所面臨之相關問題，政府不但致力於健全金融法制基礎，亦積極採行相關措施，以解決我國金融體系所面臨之問題。另為利具有風險承擔能力之金融機構，能在自由競爭環境中，發揮金融創新能力，使金融市場更具活力，政府亦由以往著重金融機構業務規範之管理，轉變為強化金融機構體質之管理。

二、我國當前金融問題

近年來全球經濟景氣持續低迷，我國經濟景氣亦處於低盪狀態，企業外移衍生之問題陸續浮現，金融機構逾期放款持續升高，有迫切須立即處理之問題金融機構，加以股票市場低迷，募集資金不易，影響金融中介功能之充分發揮等情形，使我國銀行業遭遇嚴酷挑戰。

目前我國銀行業所面臨之問題，可從下列四方面加以分析：

（一）金融機構家數過多，且其個別市場占有率偏低

民國八十年代初期，政府開放新銀行設立，金融機構家數快速成長，形成日後銀行產業競爭加劇之局面。若以存放款計算，我國銀行個別市場占有率大於5%者僅有六家，顯示本國銀行規模較小，亦因規模太小，產生規模不經濟、整體產業或個別經濟體產能過剩之情形。

（二）整體經濟環境不佳，致影響銀行債權及資產品質

我國銀行產業除了受新競爭者加入之影響外，近年來直接金融與間接金融之消長，及總體

經濟環境之改變不利銀行產業發展等因素，導致銀行之資產品質下降，逾期放款比率逐年攀升；特別是資產泡沫引爆，使我國不動產價格自民國八十年代以來長期不振，借戶財富縮水無法正常償付本息，對銀行之資產品質之影響最為嚴重。

（三）金融市場競爭加劇，金融機構獲利不足問題

由於銀行產業過度競爭，各金融機構為了業績及市場占有率，紛紛以價格競爭為手段爭取客戶，除影響金融機構之資產品質外，亦壓縮銀行之獲利率。

（四）金融集團興起，對金融監理效能之挑戰

我國金融管理制度，主要特點為行政管理權集中於財政部，而金融檢查工作則分別由財政部、中央銀行及中央存款保險公司辦理，其中銀行業之金融檢查，即由財政部金融局、中央銀行及中央存款保險公司分工辦理。而金融集團之發展趨勢於我國已逐漸形成，前揭分業監理及分工檢查之監理模式，難以對橫跨銀行、證券、期貨及保險業之金融集團進行有效監理，而金

融檢查權與行政管理權分離，亦影響金融監理之效能。

三、「銀行工作小組」研提之改革議題及具體改革建議

為建構具國際競爭力之金融環境及管理機制，全面提升我國金融機構競爭力，並達成問題金融機構處理有效化、銀行經營效率化、金融監理合理化之發展目標，以因應國際競爭潮流及當前金融市場諸項挑戰；銀行工作小組並邀集產、官、學各界之代表，召開多次會議，彙集社會賢達意見，擬訂「建構有效處理銀行逾期放款機制」、「加速處理問題金融機構」、「營造銀行有利經營環境」、「強化金融監督管理」等四項改革議題及十六項具體改革建議。

四、執行成果

截至九十二年六月三十日為止，銀行工作小組所研提十六項具體改革建議中，屬於九十二年六月三十日前應完成之六項短程措施，均已辦理完成；另其餘七項中程措施及三項長程措施，亦依規劃進度執行中。重要之執行績效包括：本國銀行逾期放款比率自九十一年四月份之最高峰八．

○九%，已穩定下降至九十二年五月底之六．○二%，而加計應予觀察放款之比率也下降至八．三九%；另「[銀行資產評估損失準備提列及逾期放款催收呆帳處理辦法](#)」修正草案已進行預告，將修正銀行業逾期放款之定義、銀行業授信資產之分類及依分類規定提列備抵呆帳之標準，俾與國際規範接軌；發布「銀行、證券、保險等機構合作推廣業務相關規範」，開放非屬金融控股公司子公司之銀行、證券、保險等進行合作推廣業務，以營造公平競爭之環境；在金融機構之整併方面，十四家金融控股公司已整併五十三家銀行、證券、保險及金融週邊機構等；完成企業重整及破產機制相關法律條文之修訂建議。

有關各項改革議題之背景、問題分析及具體改革建議，以及各項具體改革建議之執行成果及未來重要事項推動事宜，詳述如后。

貳、改革議題

議題一：「建構有效處理銀行逾期放款機制」

一、目標與願景

本項改革議題係為達成金融機構授信品質良質化、改善金融機構經營體質之改革目標，及健全金融市場之改革願景。

二、背景說明

由於我國貿易依存度高，在全球貿易量及經濟成長率受東亞金融危機持續發酵，使區域性金融風暴演變為全球性經濟危機之影響下，加以八十七年下半年開始，若干傳統企業陸續發生跳票及財務危機事件，影響我國金融機構之資產品質及獲利情形。根據統計，全體本國銀行逾期放比率由八十六年底之三・七四％，攀升至九十年底之七・七％。截至九十一年六月底全體本國銀行逾期放款總額達一〇、五六九億元，平均逾期放比率七・四八％，如加計應予觀察之放款四、七三六億元，合

計為一五、三〇五億元，占放款總額之一〇・八三%，達九十年全年國內生產毛額（GDP）之一六・〇四%。雖然中央銀行、財政部近年來持續不斷地推動各項金融機構降低逾期放款之措施，包括：以降低營業稅及降低存款準備率之資金推動協助、建立快速轉銷呆帳程序、建立資產管理公司及公正第三人機制之運作、推動金融重建基金機制等，惟銀行逾期放款仍然偏高，影響銀行之健全經營。另因銀行逾期放款居高不下，使得銀行對企業之授信政策趨於保守及謹慎，影響金融中介功能之正常發揮，使經濟發展亦受波及，爰有效降低銀行逾期放款，實為金融改革應迫切進行之議題。

三、問題分析

我國近年來逾期放款攀升，可從經濟及非經濟因素二方面探討：

（一）經濟因素方面：

1、就國際因素而言，亞洲金融風暴期間，我國進出口及企業獲利能力受到不利影響，連帶影響廠商之財務週轉能力。加上美國資訊科技產業投資泡沫崩潰影響，國際景氣加速反

轉，迄今尚無明顯回升跡象。

2、受國內房地產市場需求不振致長期間經濟不景氣影響，及八十八年以來發生大地震、水患以及山坡地限建措施，佔銀行擔保品比重最大之不動產價值貶落，且甚多借款人資金積壓在不動產上，無法出售不動產清償債務，形成銀行逾期放款改善速度緩慢之主要原因。

（二）非經濟因素方面：

1、民國八十年開放新商業銀行設立，八十三年開放票券金融公司設立，八十四年頒布辦法允許信用合作社改制為商業銀行，過度競爭之結果，使得金融機構資產品質及獲利不斷地下降。本國銀行淨值報酬率自八十四年之十二·二%，已逐年下滑至九十年之三·六一%，九十一年因配合政府政策積極打銷呆帳，其淨值報酬率更下降至負七·三五%；而資產報酬率亦從九十年之〇·二六%，由正轉負下降至負〇·四七%。如與美國之商業銀行相較（二〇〇一年淨值報酬率為一三·一%，資產報酬率為一·一六%），我國金融業獲利實屬

偏低。另外，直接金融業務亦不斷侵蝕銀行貸款等間接金融之領域，均使我國銀行業獲利率下降。銀行因獲利不足，轉銷呆帳能力亦受影響。

2、轉銷不良債權程序費時：早期銀行不良債權之轉銷規定較為嚴格，自債權之催理、送法院拍賣，至拍賣受償為止，才辦理轉銷，致作業時間過於冗長，轉銷不良債權速度較慢，加以遭遇經濟不景氣，法院拍賣不動產抵押品案件激增，處理緩慢；另債務人利用重整破產程序，致銀行無法迅速處理其不動產擔保品及追索相關債權，使得逾期放款增加速度大於轉銷不良債權之速度，逾期放款比率因而不易下降。

3、銀行未建立適當之信用風險評等制度，及未注重徵、授信與不動產鑑價人員之專業訓練，加以忽略行業特性、擔保品及對象等集中之風險，經濟景氣佳時，授信集中於建築、營造業及與其有關之行業，致經濟景氣轉劣，房地產市場不振時，建築、營造業等陸續發生經營困難、週轉不靈情形，使得銀行逾期放款增加，且由於銀行以往對擔保品之鑑價偏高，

為免立刻處分而遭受重大損失，故影響銀行處理之時效及結果。

四、具體改革建議

有鑑於解決銀行逾期放款為當前最迫切之金融改革議題，亦為健全金融市場最重要之工作，為有效降低金融機構之逾放比率，改善金融機構經營體質，擬具改革建議如下：

(一) 修正「行政院金融重建基金設置及管理條例」，擴大金融重建基金規模與用途。

(二) 採行有效措施，加速降低銀行逾期放款比率：針對本國銀行逾放情形之輕重程度施予不同監理措施，對於逾期放款比率低者施予獎勵措施，對於逾期放款比率過高者則施予不同處置措施，以發揮例外管理之效果。

(三) 修正「銀行資產評估損失準備提列及逾期放款催收呆帳處理辦法」有關銀行業逾期放款之定義、銀行業授信資產之分類，及依分類規定提列備抵呆帳之標準，督促金融機構加速轉銷呆帳及出售不良資產。

1、修改逾期放款定義與國際規範接軌。

2、建立銀行授信資產健全性分類標準，規定銀行應依正確之授信資產分類，落實銀行對「授信資產」之自行查核，訂定分類規定提列備抵呆帳之標準。

3、公營行庫因轉銷呆帳致盈餘未達成目標，列為因轉銷呆帳而影響其盈餘之不利政策因素之特別考量。

（四）檢討擔保品拍賣制度及公司重整機制

1、目前待法院拍賣之擔保品案件積壓過多，影響逾期放款之清理，為加速拍賣擔保品之速度，宜建立其他拍賣管道。建請司法院訂頒「委託民間拍賣要點」。

2、為因應市場需要，建請考試院增加舉辦不動產鑑價師考試，以應市場之需。另建議內政部宜推動建立專業鑑價機構。

3、健全公司重整、破產機制，如破產管理人及重整人不宜由破產或重整企業原負責人擔任、

縮短破產及重整程序期間、限縮破產人及重整企業之權利、放寬破產要件，及限縮債務人財產經強制執行而未能抵償債務者，法院得依職權或債權人申請宣告破產等，以避免債務人利用重整、破產程序，影響市場正常產銷秩序及危害金融債權。

4、建議司法院設立公司重整及破產之專業法庭，以加速處理程序。

(五) 運用金融重建基金收購金融機構之不良債權，加速降低金融機構逾放比率，以改善整體金融機構之體質

議題二：「加速處理問題金融機構」

一、目標與願景

本項改革議題係為達成建構具國際競爭力之金融環境及管理機制，全面提昇我國金融機構競爭力之改革願景，並達成使問題金融機構處理有效化之改革目標。

二、背景說明

民國八十年代以前，我國金融機構因處於寡占優勢，經營態度十分保守，辦理授信案件亦多徵有不動產為擔保，金融機構經營每有困境，多因不動產景氣復甦而告舒緩，本國銀行於民國八十年底之逾放比率僅為百分之零點九七。民國八十年以後，金融機構因不動產景氣長期處於低迷衰退、金融機構過度競爭，獲利不足、不良債權轉銷程序費時，加以亞洲金融風暴影響，及近年來全球經濟景氣低迷，企業營運狀況不佳，提高金融機構授信風險等因素，本國銀行於九十年底之逾放比率已達百分之七點七，十年間成長近八倍，其問題已非靜待經濟復甦而得以迎刃而解。

三、問題分析

茲分為外國以公共資金處理問題金融機構之成功經驗及我國處理問題金融機構不若國外迅速之原因二部分加以分析：

（一）外國以公共資金處理問題金融機構之成功經驗

參考外國處理問題金融機構所投入公共資金及增加預算之做法，美國於一九八〇年代，儲

蓄貸款機構陸續發生倒閉事件，由於情況陸續惡化，美國政府不得不於一九八九年成立清理信託公司並設置虧損彌補基金，原估計處理成本為八百億美元，至一九九〇年估計已成為一、四〇〇至一、五〇〇億美元，經提高財源後始能有效處理。

一九九七年亞洲金融風暴發生後，受創各國為刺激經濟景氣復甦，所進行金融改革措施中，亦係以政府編列預算挹注公共資金方式積極進行金融重整，例如泰國所投入公共資金金額占其GDP之比率為三二%，印尼為二九%，馬來西亞為十八%，韓國為十八%，日本則提出六十兆日圓之「金融再生法案」，該金額達日本GDP之十二%。其中以韓國之金融改革最為成功，分析其成功之主要因素，可分為以下三點：

1、國會全力支持公共資金挹注（韓國之金融重整分二階段，共計通過八九五億美元之預算）

（1）第一階段為一九九七年底至一九九九年底

一九九七年底韓國爆發嚴重之金融危機，韓國於同年十二月接受國際貨幣基金（IMF）、世界銀行（WB）及亞洲開發銀行（ADB）共五八三・五億美元之紓困貸款。另為維持國內金融體系穩定以及保障存款消費者權益，韓國政府認為唯有藉由公共資金之挹注對信用機構儘速提供資本資助，方能解除金融危機。故此期間共支應六十四兆韓元（若以 USD:1260WON 之匯率換算約等於五〇〇億美元），作為金融機構之重整以及協助經營不善金融機構退出市場，其中部分公共資金之用途為藉由 KAMCO 及韓國存款保險公司（KDIC）收購金融機構之不良資產。

（2）第二階段則為二〇〇〇年底至今

一九九九年年底由於大宇集團財務危機、石油價格上漲、半導體價格下跌以及擔憂美國經濟衰退等國內外負面因素交互影響下，韓國金融體系信用緊縮之情況更顯嚴重。韓國政府認為唯有繼續對金融體系提供公共資金之挹注，方能使將上開負面因素予以排除。韓國政府預

估第二階段之金融重整約需五十兆韓元（三九五億美元）之經費，因此，韓國國會於二〇〇〇年十二月通過四十兆韓元金融重整之預算，其差額十兆韓元之資金需求，則由第一階段挹注資金之回收加以支應。

2、建立金融機構退出市場機制

韓國為執行金融重整計畫，且在不影響存款人權益之前提下，特別設置金融部門存款保險基金，作為問題金融機構接管以及後續金融重整資金之挹注。韓國政府進行重整之金融機構係以資本適足率低於百分之八者為對象，其處理運作之模式共分收歸國有、合併以及收購與受讓交易後予以終止營業等三種方式。此一重整程序中所提供公共資金之資助方式包括股權投資、資金挹注以及保險賠付。

3、成立處理不良債權基金（NPA）及資產管理公司（KAMCO）相關運作機制

為使 KAMCO 得以在有限之時間內有效率大量收購金融機構之不良債權，以避免冗長之財務查核，並兼顧收購價格之合理性，因此 KAMCO ACT 明訂不良債權之收購價格之原則，明訂不良債權之收購價格，以縮短議價過程，俾於最短之時間去化金融體系之不良放款。

KAMCO 並運用 NPA 基金收購不良資產，並採賣斷或發行資產擔保債券 ABS 方式，出售轉讓 NPL 給國際投資機構，或清算拍賣不動產抵押物等方式回收其資產。截至二〇〇二年二月，KAMCO 已陸續完成處置帳面價值高達四七〇億美元之不良金融資產，其轉售回收總金額二一〇億美元，占已購買 NPL 之帳面價值比率達四五%以上。

因此從韓國經驗可知，充實之公共資金及快速行動係有效處理問題金融機構之必要條件。

(二) 我國問題金融機構退場機制遭遇之困難，茲分析如下：

1、金融重建基金明顯不足

我國金融重建基金之預估財源約為新台幣一千四百億元，占 GDP 比率約僅為一・四%，

與前開其他國家相較，實係明顯偏低。九十年賠付三十六家經營不善基層金融機構之資產負債缺口為新台幣七七二億元，另九十一年賠付台南五信及七家農會信用部之資產負債缺口新台幣一二六億元、預估須支付之融資利息、會計師費用及人事成本等金額，目前基金可運用之財源約為四〇〇億元。而目前國內金融機構逾放情形尚處嚴峻狀況，部分金融機構欠缺競爭力，致經營不善而待處理，為避免產生存款人信心危機及連鎖性風險，該基金亟需增加財源以為支應。

2、存款保險基金規模過小

我國目前存保費率為保額內存款之萬分之五至六（平均約萬分之五·四），倘以總額法計算，僅約要保存款總額之萬分之二·二，堪稱全世界最低。由於存保費率長期偏低，致賠款特別準備金累積緩慢，截至九十一年十二月底止，累積賠款特別準備金（九十六億）連同淨值（一百一十三億）合併計算占保額內存款（八兆二千七百三十六億元）之比率約0·二五

%，與美國目前法定目標值一·二五%相去甚遠，似有必要訂定更適切之費率標準。

四、具體改革建議

經由前述問題分析及參酌韓國成功處理問題金融機構經驗，茲擬具具體改革建議如下：

(一) 對於金融檢查調整後淨值為負之金融機構，加速處理使其退出市場，其資產負債缺口由金融重建基金彌平。

(二) 對於金融檢查調整後淨值為正，惟資本不足，無力增資，但有經營價值之金融機構，得由金融重建基金以特別股參與增資，促使金融機構之資本適足率達百分之八規定及提高備抵呆帳覆蓋率，必要時，並促成合併。

(三) 如期結束重建基金全額保障制度，貫徹存款保險限額保障機制。

(四) 擴大存款保險差別費率級距及於適當時機提高保費，並訂定我國存款保險賠款準備金之最低目標值，以累積存款保險基金。

議題三：「營造銀行有利經營環境」

一、目標與願景

本項改革議題之主要目的在於藉由建構優質金融環境，鼓勵銀行提升經營效率，進而達到全面提升我國金融機構競爭力之金融改革願景。

二、背景說明

隨著我國推動金融自由化與國際化政策，政府已陸續採行多項自由化措施，如核准民營銀行設立，開放票券金融公司、信用卡公司、證券金融公司及工業銀行設立，放寬外商銀行來台設立據點，鼓勵銀行良質合併，設立金融控股公司等，使我國金融體系更為開放、活潑。前開自由化措施，有助於我國金融服務效率與品質提升，但隨著金融業務全球化之發展，金融機構競爭壓力日益升高，我國金融產業亦面臨更嚴峻之挑戰，爰有必要積極加速公營金融機構民營化、鼓勵金融創新及建置不同屬性金融機構間之公平競爭環境。

三、問題分析

茲將銀行經營環境之相關現況及問題敘述如下：

（一）加速公營銀行民營化，及已民營化銀行公股股權出售方面

公營銀行在我國金融市場上地位重要，其經營效率之提昇對增進我國整體金融競爭力之影響極大。惟公營銀行受限於人事、預算、決算及審計等法令束縛，致其與民營金融機構及外商銀行等競爭，遭遇瓶頸及生存競爭之困境，並影響其營運績效與獲利能力；因此，應儘速推動公營銀行民營化，以因應激烈競爭之金融環境。

（二）鼓勵金融創新，並簡化申請作業流程方面

金融市場發達之國家，其金融商品得以創新發展，使金融機構可將傳統金融商品與衍生性金融商品組成優良先進之理財工具，提供客戶更多元化之金融服務。財政部原已核准銀行辦理衍生性金融商品計二十一種，對於與信用風險相關之衍生性金融商品（如 Total Return

Swaps、Credit-Link Notes 等在國際間已行之有年之信用衍生性金融商品）則尚未開放。爰有必要研議開放信用衍生性金融商品，及落實快速簡便之新種金融商品審查原則，以鼓勵金融創新。

（三）完成資產證券化相關法制之訂定方面

隨著金融環境競爭之加劇，金融機構持有之資產規模日趨擴大，其中，亦涵蓋多項流動性不足、清償期過長者，導致金融機構經營風險升高，而影響金融體系穩定與金融環境發展。為使得金融機構無待於債權資產清償期之屆至，而先行回收資金，並降低持有資產之風險，爰透過金融資產證券化之妥善運用，可協助金融機構改善資產負債管理、分散及降低資產風險、提高自有資本比率及經營績效，並增加金融機構籌措資金管道等功能。因此，「金融資產證券化條例」及「不動產證券化條例」法制機制之齊備，對於提昇金融機構資產流動性將有助益。

（四）建立金融控股公司之金融子公司與非屬金融控股公司金融機構間之銀行公平競爭環境方面

為建立金融控股公司子公司與非金融控股公司子公司之公平競爭環境，在不影響存款人權益及符合風險管理前提下，應開放非屬金融控股公司子公司之銀行等跨業行銷。另考量金融控股公司對於其子公司負擔更重之管理責任與較高法規遵循之成本，宜就金融控股公司法之立法意旨及對於跨業行銷之監理措施整體考量，以營造一個真正公平之競爭環境。此外，為強化法制力量，建立公平之競爭環境，使銀行、證券、保險間得相互跨業經營之公平性，與強化整合型業務之監理，參酌先進國家相關規定，並考量銀行、證券、保險法規整合之可行性，研議訂定「金融服務業法」之可行性。

四、具體改革建議

(一) 加速公營銀行民營化，及已民營化銀行公股股權出售：為貫徹經發會決議，除中國輸出入銀行因性質特殊，不宜民營化外，其餘四家公營銀行應儘速民營化；對於政府持有之上市(櫃)金融機構股權於三年內，應在不對國內證券市場產生過大衝擊下，陸續降低至各該金融機

構總股權之二十⁹⁹以下。

(二) 鼓勵金融創新，並簡化申請作業：研議開放信用衍生性金融商品，並配合業者加速新種產品之開發，對衍生性金融商品業務採負面表列方式，並落實快速簡便之審查原則。

(三) 儘速完成資產證券化相關法規之訂定：推動「金融資產證券化條例」及「不動產證券化條例」有助於提高銀行資產流動性，爰應加速完成相關法規之訂定。

(四) 建立金融控股公司之金融子公司與非金融控股公司之金融機構間之公平競爭環境：為建立金融控股公司子公司與非金融控股公司子公司之公平競爭環境，應開放非屬金融控股公司子公司之銀行等跨業行銷，並就金融控股公司法之立法意旨及對於跨業行銷之監理措施整體考量，以營造一個真正公平之競爭環境。

議題四：「強化金融監督管理」

一、目標與願景

本項改革議題主要目的在於藉由強化我國金融監理工作，以落實我國金融監理制度與國際趨勢，強化金融監理之效率，達到健全金融監理之金融改革願景。

二、背景說明

金融監督管理、金融機構內部風險管理與資訊透明化，係銀行業務健全經營之基礎，故一九九七年爆發之亞洲金融危機，即有論者認為部分應歸因於銀行風險管理能力薄弱，導致響起警訊時，問題已到了相對嚴重之地步。我國金融監理機關向來對健全金融機構內部管理極為重視，不僅訂定多項與內部控制及內部稽核有關之規範，並督促金融業評估其經營所面臨之財務業務風險，以保障客戶權益，強化金融業之資本適足性及風險管理。此外，亦透過加強金融機構財務資訊公開機制，發揮市場監督功能。鑒於金融監理及銀行內部管理是持續不斷推動銀行健全經營之根本，因此，在推動金融改革之同時，財政部仍將積極落實我國金融監理制度與國際趨勢接軌，並持續要求金融機構加強內部管理制度。

三、問題分析

我國金融監理制度遭遇之挑戰，可從金融監理一元化、強化銀行資本適足率不足之立即糾正措施及有效管理銀行風險二方面來探討：

（一）金融監理一元化

我國金融管理制度，主要特點為行政管理權集中於財政部，而金融檢查工作則分別由財政部、中央銀行及中央存款保險公司辦理，其中銀行業之金融檢查，即由財政部金融局、中央銀行及中央存款保險公司分工辦理。而金融集團之發展趨勢於我國已逐漸形成，前揭分業監理及分工檢查之監理模式，難以對橫跨銀行、證券、期貨及保險業之金融集團進行有效監理，而金融檢查權與行政管理權分離，亦影響金融監理之效能。

各先進國家由於不同型態金融機構之整合，使金融集團事業家數急遽增加，此一金融市場發展趨勢，已使各國金融監理機關注意到分散式之金融監理架構可能衍生一些問題，例如：管

理模式不一致、監理機構間溝通不足、以及無法妥善監理逐漸成形之金融事業集團等。以英國為例，依據英國金融服務管理局於西元一九九八年之資料，英國五種主要金融活動中（銀行、保險、證券與企業籌資、資金管理、對零售客戶之投資顧問與投資商品銷售），取得五種經營許可之事業集團有八家、取得四種經營許可之有十三家、取得三種經營許可之即達五十家，英國早先分散於九個機構之監理模式已無法妥適發揮監理功能，遂採取一元化之跨業合併監理模式。除英國以外，瑞典、挪威、丹麥、新加坡、日本、韓國、冰島、澳洲、奧地利及德國等十國已採行銀行證券保險合併監理，加拿大、盧森堡已部分合併監理（加拿大銀行與保險合併、盧森堡銀行與證券合併）。因此金融監理一元化已成為國際金融監理制度改革趨勢。

（二）強化銀行資本適足率不足之立即糾正措施

監理機關採取立即糾正措施時，除須考量未來對於有改善可能性之金融機構，可及早糾正改善外，尚須建立金融安全網，對財務無法改善之金融機構，提供合理資金解決其退出市場問

題，以防止連鎖性倒閉系統性風險之發生。而我國目前金融重建基金之財源與其他國家處理成本比較，明顯偏低。另為提升監理效率，於我國立即糾正措施之規定宜提升至法律位階，並採強制性規定，以杜執行上之爭議。

（三）有效管理銀行風險

由於全球經濟不景氣，經濟成長趨緩，造成部分國內企業經營不易，使其財務狀況趨劣，進而影響銀行債權及資產品質。金融業之特殊行業特性，對於風險具有高度之敏感性，如何有效管理風險，為金融業最重要之課題。

巴賽爾銀行監督管理委員會分別於二〇〇一年一月十六日、二〇〇三年四月二十九日發布 The New Basel Capital Accord 第二次、第三次諮詢文件中，對於現行協定之內容作若干修正，其主要修正之內容包含：

1、三大支柱之建構：

新協定除目前最低資本適足率之要求 (minimum capital requirements) 外，另特別強調主管機關之審查程序 (supervisory review process) 及市場自律 (market discipline) 之功能，並將三者列為新協定相輔相成之三大支柱。希望透過監理機關之查核程序及市場制約之力量，落實銀行風險管理，而不只是最後資本適足率數字之計算。

2、信用風險衡量方法之改變：

新協定草案對於信用風險之計算，考量外部信用評等機構對於借款人之信用評比，作為評估借款人倒帳發生之機率，作為銀行計算信用風險之依據。除了參考外部信用評等機構之資訊外，新協定亦准許銀行在符合一定之條件下，以更符合銀行本身經營環境之內部評等法，估計倒帳發生率，計算信用風險所需之資本。新資本協定另一特色是承認銀行得使用沖抵方法降低信用風險，以調整後較低之風險權數，計算法定資本需求。

3、營運風險之計提：

現行資本協定，加權風險性資產總額，僅計算信用風險及市場風險。新協定增加營運風險之計算。新巴塞爾協定對營運風險之定義為：由於內部作業、人員及系統之不當或失誤，或因外部事件所造成損失之風險，包括法律風險，但不包括策略、信譽及體制風險。

四、具體改革建議

經由前述問題分析，茲擬具具體改革建議如下：

- (一) 儘速完成「行政院金融監督管理委員會組織法」之立法：協調立法院儘速完成「行政院金融監督管理委員會組織法」之立法，以因應國內金融集團之發展趨勢，強化金融監理之效率。

- (二) 強化銀行資本適足率不足之立即糾正措施：為期金融監理措施更為透明化，並採行以資本為基準之監理機制，使業者及股東更為了解其經營責任及退出市場時點，以強化立即糾正措施功能，宜修正銀行法相關規定，將銀行資本適足率不足之立即糾正措施及退出市場時

點納入。

(三) 配合新巴塞爾資本協定，修訂「銀行資本適足性管理辦法」：配合巴塞爾銀行監督管理委員會擬於二〇〇三年定案，二〇〇六年底施行之新巴塞爾資本協定，修訂「銀行資本適足性管理辦法」，納入新協定三大支柱之提議，除目前最低資本適足率之要求外，特別增加主管機關之審查程序及市場自律之功能。並持續宣導新協定之規範，俾使銀行提早因應。

參、執行成效

一、短程措施部分：

議題一：「建構有效處理銀行逾期放款機制」

(一) 有關修正「行政院金融重建基金設置及管理條例」，擴大金融重建基金規模與用途部分：「行政院金融重建基金設置及管理條例」部分條文修正草案已於去(九十一)年十月十五日送請立法院審議，並於本(九十二)年五月十五日完成一讀。

(二) 有關採行有效措施，加速降低銀行逾期放款比率部分：由於本國銀行持續積極打消呆帳，九十一年一月至九十二年五月本國銀行累計轉銷呆帳金額為四千八百七十四億元，逾期放款比率自九十一年四月份之最高峰八・〇九％，已穩定下降至九十二年五月底之六・〇二％，而加計應予觀察放款之比率也下降至八・三九％，因此，在降低銀行逾期放款方面，已有初步成效。惟本國銀行逾期放款比率與國際健全銀行相較仍屬偏高，爰財政部發布「加速降低本國銀行逾期放款措施」，依據該措施規定，逾期放款比率未超過二・五％或五％之本國銀行，其申請案適用多項自動核准之獎勵措施；另九十二年十二月底逾期放款比率超過五％或十五％之本國銀行，主管機關得採一項或多項處置措施。

(三) 有關修正「銀行資產評估損失準備提列及逾期放款催收呆帳處理辦法」有關銀行業逾期放款之定義、銀行業授信資產之分類，及依分類規定提列備抵呆帳之標準部分：「銀行資產評估損失準備提列及逾期放款催收呆帳處理辦法」修正草案業於九十二年六月二十三日

完成公告，並以二個月為期廣諮徵詢各方意見中。另對於公營行庫若有因轉銷呆帳致盈餘未達成目標，財政部已列為因轉銷呆帳而影響其盈餘之不利政策因素之特別考量。

(四) 有關改進擔保品拍賣制度及公司重整、破產機制部分：目前台北地方法院及士林地方法院業與台灣金融資產服務公司簽訂「委託辦理不動產拍賣變賣業務試辦作業要點」，有助於加速拍賣之速度。截至九十二年五月底止，我國金融機構出售予資產管理公司之不良債權金額已達二、三〇〇億元。至建請考試院增加舉辦不動產估價師考試一節，考試院已將增加舉辦不動產估價師考試之改革建議，做為研訂九十三年度舉辦各種考試期日計畫之參考。另外，為健全公司重整、破產機制，財政部於九十二年五月二十一日邀集司法院、經濟部、中華民國銀行商業同業公會全國聯合會、歐洲商務協會及台北市美國商會等單位，召開研商「健全公司重整、破產機制」及「建議司法院設立公司重整及破產之專業法庭，以加速處理程序」會議，財政部已參考銀行公會、美國商會及歐洲商會之修法意見，完成公司法

有關企業重整法律條文修正建議，並函請經濟部作為修法之參考。另亦將設立公司重整及破產專業法庭之必要性，以加速公司重整及破產處理程序之建議函請司法院參考。

議題三：「營造銀行有利經營環境」

(一) 有關鼓勵銀行金融創新，並簡化申請作業部分：在協助中小企業迅速取得營運週轉所需資金方面，財政部九十二年度續與經濟部合辦「中小企業小額簡便貸款」。目前銀行公會銀行公會所屬會員銀行皆已指定中小企業融資對口單位及人員，亦有十餘家銀行遍佈全省之一千多個營業單位設立「中小企業融資服務窗口」，提供融資諮詢與轉介輔導；各大銀行亦輪流派員支援經濟部中小企業處馬上解決問題中心，俾提供中小企業及傳統產業所需協助。截至九十二年六月十一日止，二十三家主要承貸行庫辦理一兆五百億傳統產業專案貸款，合計核准一二一、六七九件，金額一兆三七四億九、七九八萬二千元。

(二) 有關儘速完成資產證券化相關法規之訂定部分：金融資產證券化條例之子法計九項，已發

布八項；目前僅有施行細則草案尚未發布，該草案業於九十二年五月十二日函報行政院審議。不動產證券化條例草案業經立法院財政、內政及民族兩委員會於九十一年六月五日聯席審查通過，尚待朝野協商中。

(二) 有關建立金融控股公司之金融子公司與非金融控股公司之金融機構間之公平競爭環境部分：為開放非屬金融控股公司子公司之銀行等跨業行銷，財政部已於九十二年六月發布「銀行、證券、保險等機構合作推廣業務相關規範」，開放非屬金融控股公司子公司之銀行、證券、保險等進行合作推廣業務，以營造公平競爭之環境。

議題四：「強化金融監督管理」

有關「儘速完成『行政院金融監督管理委員會組織法』之立法」部分：為因應國內金融集團之發展趨勢，強化金融監理之效率，政府已參酌先進國家設立單一金融監理機關統合掌理金融事務之作法，於八十九年八月三十一日研擬「行政院金融監督管理委員會組織法」草案並於

九十年三月二十八日行政院完成審查並函送立法院審議，立法院在同年十月三日完成一讀審查，惟因朝野對委員會委員產生方式各有堅持，致未能完成立法，經檢討修正該草案後已於九十一年五月十七日重新函送立法院審議。此次金融監理制度設計具有以下四項主要特色：組織功能獨立、制度運作透明化、賦與調查權職能，檢肅不法、委員會採公務預算，另設立金融監督管理基金，以提高金融監督效能。立法院會九十一年於五月二十四日決議交付法制及財政委員會聯席審查，經法制及財政委員會聯席會於十一月二十一日及十二月十一、十二二度召開會議審查，已審查至第八條，惟其中六條因尚無法達成共識，暫時予以保留。

二、中程措施部分：

議題一：「建構有效處理銀行逾期放款機制」

有關運用金融重建基金收購金融機構之不良債權，加速降低金融機構逾放比率，以改善整體金融機構之體質部分，依據立法院財政及法制聯席審查會審查結果，「行政院金融重建基金設

置及管理條例」部分條文修正草案有關「收購正常金融機構不良債權」之條文，業於一讀審查時，決議刪除。

議題二：「加速處理問題金融機構」

(一) 有關對於金融檢查調整後淨值為負之金融機構，加速處理使其退出市場，其資產負債缺口由金融重建基金彌平部分：「行政院金融重建基金設置及管理條例」部分條文修正草案已於去(九十一)年十月十五日送請立法院審議，並於本(九十二)年五月十五日完成一讀，本項具體改革建議將於前揭條例完成修法後，依該條例規定辦理。

(二) 有關對於金融檢查調整後淨值為正，惟資本不足，無力增資，但有經營價值之金融機構，得由金融重建基金以特別股參與增資，促使金融機構之資本適足率達百分之八規定及提高備抵呆帳覆蓋率，必要時，並促成合併部分：依據立法院財政及法制聯席審查會審查結果，「行政院金融重建基金設置及管理條例」部分條文修正草案有關「以特別股入股」之條文，

業於一讀審查時，決議刪除。

(三) 有關如期結束重建基金全額保障制度，貫徹存款保險限額保障機制部分：將依「行政院金融重建基金設置及管理條例」規定，如期結束金融重建基金全額保障制度，另為加強宣導從存款保險全額保障回歸至存款保險限額保障機制，存保公司已研議未來宣導之重點工作及工作計畫，預計自九十三年一月起，配合預算強化政策宣導。

(四) 有關擴大存款保險差別費率級距及於適當時機提高保費，並訂定我國存款保險賠款準備金之最低目標值，以累積存款保險基金部分：已請存保公司就九十二年四月函報研議規劃之未來相關重點工作及工作計畫辦理情形按季報部，另存保公司已於本（九十二）年六月一日起開始九十二年度委託研究計畫「存款保險條例修正原則之研究」，並已洽請研究單位將存保基金目標值，列入研究議題中，以作為未來調整存款保險差別費率之依據。

議題三：「營造銀行有利經營環境」

(一) 有關加速公營銀行民營化，及加速出售已民營化銀行之公股股權部分：為確實執行本項改革建議，財政部已將前述公營銀行民營化之時程表陳報並奉行政院核定，其中台灣銀行、土地銀行、中央信託局並預訂於九十二年七月一日公司化。未來財政部將全力配合該進度，推動相關之必要工作。另外，為加速出售已民營化銀行之公股股權，財政部積極推動相關釋股工作。在兆豐金融控股公司方面，財政部及國營行局對交通銀行原持股比率為三三·三二%，轉換成兆豐（交銀）金控公司後於九十一年間陸續納入交通銀行、倍利國際證券、中興票券、中國商銀及中國產險等五家子公司後，截至九十一年底止，財政部及國營行局對該公司之持股比率已降至一三·三八%。在第一金融控股公司方面，財政部業將第一金融控股公司釋股案編列於九十二年預算案，釋股預算為二〇〇億元，並送立法院審議，惟經立法院決議刪除。

(二) 有關鼓勵銀行金融創新，並簡化申請作業部分：在開放信用衍生性金融商品方面，財政部

於九十一年五月核准德意志銀行辦理新台幣信用違約交換業務，並於九十二年一月核准美商花旗銀行辦理新台幣信用衍生性金融商品（信用違約交換、信用違約選擇權、信用連結合約）業務。又財政部已規劃修正相關規定，採負面表列方式管理衍生性金融商品。另外，為積極推動信託業務，財政部於九十一年十月發布簡化信託業申請辦理信託業務相關規定，放寬信託業申請辦理新種信託商品得採事後報備制，並簡化銀行申請各分支機構辦理總行各項信託業務之信託財產收受等事宜，使銀行能利用廣大通路，迅速將各種新的信託商品推廣給社會大眾。截至九十二年第一季止，五十八家取得信託執照之金融機構信託業務承作量合計為一兆一千七百三十九億元。

（三）有關建立金融控股公司之金融子公司與非金融控股公司之金融機構間之公平競爭環境部分：在研議訂定「金融服務業法」之可行性方面，財政部已蒐集英國「Financial Services and Markets Act」規範，並研究其可行性。

議題四：「強化金融監督管理」

(一)有關「強化銀行資本適足率不足之糾正措施」部分：目前銀行法對於銀行資本適足率不足之立即糾正措施，業於銀行法第四十四條授權訂定之「銀行資本適足性管理辦法」中規範。另除上揭規範外，財政部已採逾期放款比率，作為管理之輔助指標，並已於九十二年六月十日發布「加速降低本國銀行逾期放款措施」。另為強化管理制度，對於資本不足之金融機構，須有退出市場之機制。有關退出市場機制之配合，財政部業已修正「金融重建基金管理條例」，並已於九十一年十月十五日函送立法院審議，經該院於九十二年五月十五日完成一讀。

(二)有關「配合新巴塞爾資本協定，修訂『銀行資本適足性管理辦法』」部分：為使「新巴塞爾協定研究小組」之研究工作更週延且推廣本國銀行業者對於新巴塞爾資本協定之重視，提升銀行業之競爭力，財政部金融局與中華民國銀行公會共同成立新巴塞爾資本協定共同研

究小組，小組並已多次召集會議研討相關議題。該研究小組共區分五個分組，分別為：信用風險標準法組、信用風險 IRB 組、作業風險組、市場紀律與資產證券化組、監理審查組。該小組並將就(1)新巴塞爾資本協定與現行適用協定之差異分析、(2)我國銀行採行新巴塞爾協定之影響研究報告、(3)配合我國之金融環境可採納之新協定內容及(4)配合擬採行之新巴塞爾協定之內容及我國應配合修正之相關法令等四項主題提出第一階段之成果報告。

肆、未來重要事項推動事宜

一、財政部仍將持續推動相關行政監理措施，督促金融機構積極清理逾期放款及提高自有資本，並配合採用符合國際標準之資產分類與備抵呆帳提存率，及依據「加速降低本國銀行逾期放款措施」，對於逾期放款比率未超過二．五％或五％之本國銀行，採行獎勵措施；對於九十二年十二月底逾期放款比率超過五％或十五％之本國銀行則採取一項或多項處置措施，以建立

正確之授信文化及嚴懲金融犯罪等配套措施，健全全體金融機構之經營體質。

二、「行政院金融重建基金設置及管理條例」部分條文修正草案於九十一年十月十五日函送立法院迄今，已歷經七個月餘，尚未獲立法院通過，致經營不善金融機構無法退出市場，無法建構金融安全網，且經營不善金融機構之處理首重時效，將使處理成本予以增加，另金融重建基金預算若未合理增加，金融改革將無法徹底，信用緊縮將延緩台灣經濟復甦，因此，未來將繼續向社會各界說明溝通，促使該等法案順利完成立法，俾有財源處理問題金融機構。

三、營造銀行有利經營環境，活絡銀行產業，係政府責無旁貸之責任，亦是政府應持續推動之改革要項。在推動公營銀行民營化部分，第一金融控股公司之釋股預算，雖經立法院決議刪除，未來仍將繼續與立法院溝通協調，以尋求共識與支持。在鼓勵銀行金融創新部分，財政部將致力於簡化相關申請作業流程及審查程序，以提供金融業者創新金融商品之彈性空間，惟法規鬆綁之另一面，即金融業者對於研發之金融商品必需擔負更大之自我監督責任。在推動資

產證券化業務方面，財政部於九十二年一月二十四日核准首宗金融資產證券化商品之申請案——「台灣工業銀行企業貸款債權證券化受益證券」，這是金融資產證券化條例制定半年來之具體成果，而財政部也將持續鼓勵金融機構研創相關金融商品。

四、銀行之主要功能在於財務風險之管理，而資本係支撐經營風險之重要來源。因此金融業要健全經營即須加強資本與風險管理。為使國內金融機構在資本與風險管理上更加注重以健全營運，財政部與中華民國銀行公會新巴塞爾資本協定研究小組將持續追蹤新巴塞爾資本協定之發展，並積極宣導銀行之風險管理，以建構最適我國金融環境之監理制度。