

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：財政部。

貳、案由：為我國逾期放款定義過寬，不符國際標準並衍生諸多弊端，主管機關亦未建立問題金融機構退場機制，各項處置措施實施標準付之闕如，且長期以來對於金融資訊之完整揭示制度之建立，態度消極且有偏差，又對於問題金融機構處理期程延宕，造成後續處理成本偏高，均有違失，爰予提案糾正乙案。

參、事實與理由：

一、財政部對逾期放款定義失之過寬，「本金未到期而利息已延滯六個月以上者」始列為逾期放款，不符國際標準，並衍生諸多壓低逾放之弊端；而「應予觀察放款」性質既與逾期放款相似，竟未與逾期放款併計，且未將個別金融機構相關資訊充分揭示，均核有不當：

(一)我國逾期放款定義中應予列報逾放部分包括：放款本金超過約定清償期限三個月而未辦轉期或清償者、中長期分期償還放款未按期攤還逾六個月者、在前述兩款期間內已向債權人追溯或處分擔保品者、本金未到期而利息已延滯六個月以上者。上開標準與國際標準相較：美國、日本、英國、德國等國列為逾期放款之原則為「不論本金和利息，逾期三個月就列入」，而我國對「利息部分」逾期六個月才列入，較

諸先進國家顯較寬鬆，而與泰國、馬來西亞相似，但泰、馬兩國皆為前次亞洲金融風暴中心之所在，其逾放標準自非我國所應參採。「利息延滯三個月」與「利息延滯六個月」乍看之下似乎差別有限，實則不然，若干壓低逾放比率之手法皆與此項較為寬鬆之規定有關，例如「借新還舊」，當借款戶之應付利息已延滯六個月無法繳息時，銀行就想辦法高估擔保品價值，將增貸部分來繳息，或另借一筆款項給該企業，以新債償還舊債，該筆原應即予列入逾放之款項又可重新起算六個月；若比照國際標準，不論本金和利息，逾期三個月即列入逾放，將因期限之合理限縮，使若干壓低逾放之弊端，在運作上增添其不便與困難，從而提高公布數據之可信度。

(二) 財政部於八十九年十月首創以「應予觀察放款」統稱潛在不良放款，意即依現行逾放比率定義可免列報逾放，惟依較嚴格之國際標準，應列為不良債權之項目，包括：符合規定要件之協議分期償還放款、九二一震災經合意展延放款，其他經專案准免列報之放款案件等；「應予觀察放款」自該部於八十九年十月首創後，其占總放款之比率，已由當時二·九〇%，升至九十年九月之三·七四%，金額則由四、一〇一億元遽升至五、三七〇億元。「應予觀察放款」之提出，固有助於逾放資訊之透明化，但距離市場資訊之「真實表達」仍有段相當落差，其中協議分期償還案件尤為隱藏真實逾放情形之關鍵，倘貸款企業與銀行談妥付息條件，即可免予列入逾放，付息條件常不及正常水準之半數，甚至只有一%或二%，銀行惟恐財務發生困難之企業索性賴債不還，另一方面怕帳面逾放數據難看，而不得不接受。事實上「應予觀

察放款」之性質與一般逾期放款並無二致，卻不必列入逾期放款範疇而定期公布，顯有未當。而上開「應予觀察放款」相關資料，僅由央行公布本國銀行之整體數據，既不包含基層金融機構在內，且個別銀行之「應予觀察放款」仍未公布，由於其數額在各銀行之間有相當程度之差異，資訊使用者無法由整體數字中判斷個別銀行不良放款全貌；顯示主管機關雖有意藉公布「應予觀察放款」，澄清外界對真實逾放數據之質疑，以提高定期公布逾放比率之公信力，但仍然認為若立刻公佈銀行真實之逾放數據，對於末段的金融機構會造成經營壓力，且認為若任由銀行倒閉就會產生系統風險，是以主管機關將真實逾放數字視為業務機密，不願充分揭示。

(三)綜上所述，我國逾期放款定義「本金未到期而利息已延滯六個月以上者」始列為逾期放款，失之過寬，不符國際標準並衍生諸多壓低逾放之弊端，應依國際標準儘速修正，以減少業者刻意壓低逾放、隱瞞逾放真相之行為；而「應予觀察放款」性質既與逾期放款相似，竟未與逾期放款併計，且未將個別銀行相關資訊充分揭示，以致未能呈現金融機構真實逾放情形，提供市場透明化資訊，發揮獎優汰劣之市場制裁機能，均核有未當。

二、財政部未建立問題金融機構退場機制，各項處置措施及實施標準均付之闕如，平時未能善盡監理責任，遇有問題即由其他行庫承受，致令銀行經營者及存款人存有「倒了政府會救」之僥倖心態，顯有不當：

(一)近年來，財政部對於問題金融機構之處理模式，大多於金融危機事件發生前，雖已

經由金融檢查、報表查核及預警系統等管道，瞭解該等問題金融機構經營缺失，惟多施以糾正、限期改善或輔導之處置，而鮮少斷然採取嚴厲之措施，以致問題始終未能徹底解決。一旦舞弊或財務惡化等情事曝光，引發存款人恐慌而提領異常時，主管機關多僅能為救火式之治標處置，先以信心喊話澄清，再以充分供應資金方式，穩定人心，期使風波儘速平息，而各項處置措施及其實施標準則付之闕如，端視當時狀況而定。部分金融機構嗣後並洽特定人以承受之方式處理，而特定人多半為主管機關具有主導能力之大型公營行庫，對於上級交辦之承受事宜，既難拒絕，亦乏談判之空間，只能勉難照辦，例如合作金庫概括承受彰化四信、台灣銀行概括承受屏東東港信合社、省農會合併中壢農會等。上開處置模式，不僅拖累承受機構原本甚佳之經營體質，概括承受之潛在損失既難估算，而後續清算工作與企業正常之營運亦混淆不清，責任歸屬無從釐清，倘若所有問題金融機構都由公營銀行概括承受，公營行庫的體質勢必被拖垮，此不僅與經發會「落實民營化」之結論背道而馳，甚將重蹈日本「問題銀行國有化」之覆轍。

(二) 財政部平時未能善盡監理責任，遇有問題就找其他行庫承受，卻少見違法亂紀者遭受懲罰，掏空之資產亦未見追討繳庫，而政府未教育民眾於存款時應有之風險意識，反而修法取消存款人理賠上限，百分之百保障存款人權益，無怪乎存款人甘冒投機風險，繼續把錢存放於若干問題銀行。復查，以公共資金（如金融重建基金）把注問題金融機構的財務缺口，固可提高銀行接手意願、保障員工工作權及存款人權益，

但亦相對衍生弊端：如扭曲資源配置、破壞市場機能、金融紀律蕩然、罔顧社會正義，得失之間未見主管機關切實評估。換言之，主管機關要求其他行庫接收問題金融機構，只是將問題資產轉移，並未真正解決問題；與先進國家一般處理方式背道而馳，況破產邊緣的問題金融機構，對整體社會而言，拖延愈久傷害愈大，而其退場機制，基本上應於問題金融機構尚未顯著惡化，致其債權人遭受重大損失前即勒令其退場，以免損失擴大，而耗費過多之後續處理成本；此有賴主管機關平時落實金檢工作以察覺弊端，並建制退場機制之相關法律架構，避免政治勢力之干預，俾遇有問題即迅速介入積極處理。主管機關應落實依法行政，不宜瞻前顧後，遷延不決，坐視問題惡化，應參採歐美先進各國之作法，將銀行視為企業，無懼於經營不當金融機構之倒閉，當機立斷加以處理，而著力於善後工作之妥處，該接管就接管，該清算就清算，當能使社會整體傷害減至最輕。

(三) 綜上，多年來問題金融機構相關弊端層出不窮，然而主管機關平時未能善盡監理責任，亦未能建立問題金融機構退場機制，各項處置措施及實施標準均付闕如，遇有問題率由其他行庫承受，致令銀行經營者以及存款人存有「倒了政府會救」之僥倖心態，顯有不當，允應積極研擬問題金融機構退場機制之整體法制架構，打破「銀行不倒神話」之迷思，尤應不輕易採行公營行庫概括承受問題金融機構之策略，避免重蹈日本「問題銀行國有化」之覆轍。

三、財政部長期以來皆以「避免系統風險」做為金融監理主要目的，對於金融資訊之完整

揭示制度之建立，態度消極保守，不僅對市場參與者產生誤導，對於業者亦不具獎優汰劣之效果，核有未洽：

(一) 銀行法第一條揭示立法目的：「維持金融市場的安定及保護存款人。」資訊揭示制度乃要求金融業者充分揭露其財務業務資訊，確實反映機構營運狀況，一旦狀況有所變動，能立即、詳實地公諸大眾，以有效發揮市場監督與制裁力量，督促其穩健經營。九十年六月二十七日通過之存款保險條例，規定銀行「重要財務資訊」應按季公布；財政部為強化金融機構資訊公開之內容及時效性，雖已於八十九年十月五日及同年十二月十一日分別函請公開發行金融機構及公營行庫，自九十年四月底起依財政部規定之揭示項目，定期按季或按年自行於其網站上揭示重要財務業務資訊。惟問題有四：

- 1、上揭措施僅限於公開發行金融機構及公營行庫，其餘金融機構則未予規範，尤其基層金融機構多未自設網站，自無從比照辦理，主管機關另對信用合作社之財務報表需經會計師簽證，但又不包括農漁會信用部在內；換言之，財務狀況愈差、民眾疑慮愈深者，愈不受市場監督，其資訊公開程度反而最淺。
- 2、各行庫於自設網站上揭示者，僅係該行個別之資訊，並未與其他銀行進行分析比較，一般市場參與者無法從個別網站上判斷經營績效之優劣良窳，此與藉由資訊之公開揭示以發揮市場制裁之設計原意顯有未合。
- 3、若干重要數據，例如逾放比率業如前段所述，並未真實而完整之呈現，所謂「應

予觀察放款」亦未與逾放比率加總或並列，使公開之資訊真實性與完整性均大打折扣。

4、政府公布之資訊多為整體金融業之平均數據（尤其是應予觀察放款），但因為個別金融機構的差異很大，「整體金融業」之平均數據，與「個別金融機構」之數據並不相同，對於大眾而言，因為個別逾放數字差異過大而使其參考價值較小，不僅對市場參與者會產生相當程度的誤導，對於經營也不具有獎優汰劣之制裁效果。

（二）衡諸國際間金融檢查四大目的：「製造競爭環境、防止市場詐欺行為、避免市場參與者之資訊不對稱、避免系統風險。」惟長期以來，主管機關將「避免系統風險」當成監理之主要任務，認為若立刻公佈銀行真實的逾放數字，對於未段的金融機構會造成很大的經營壓力，一旦有金融機構倒閉就會形成骨牌效應，進而衍生系統風險，是以主管機關將個別銀行的真實逾放數字視為業務機密，忽視了其他金融目的衡平之重要性，致使民眾對主管機關之信心低落，專業機構亦多有些議。事實上，任何一家公開上市的企業或銀行，其財務資訊本應透明化，以對股東（或存款戶）負責，監理機關應協助其資訊公開讓大眾了解，絕非幫其遮掩護短，否則猶如裁判幫助球員犯規，不僅造成不公平的競爭，也造成市場機能相當程度的扭曲。主管機關所擔心的系統性風險，其疑慮固有歷史背景，惟在近年金融市場自由化之後，國外金融機構陸續進駐台灣，專業投資研究機構林立，尤其歷經亞洲金融風暴以及國內金融市場高度競爭之粹鍊，目前的金融與經濟環境，網路發展一日千里，資訊之

傳播快速而方便，個別金融機構之經營績效及營運體質，市場人士早有客觀之評價，與當年發生中壢農會或彰化四信弊案時之政經環境，已有明顯差異，個別金融機構之倒閉，對於市場之安定性，其實不致於有太大之負面作用，一味掩飾並不能影響市場人士對真實情況之判斷，而真正面對問題並有效處置，始為合法保障投資人及存款戶之最佳途徑。例如中興銀行與高雄企銀的財務困難早為市場人士熟知，故遭受接管時絲毫未引起市場恐慌；而該兩家問題銀行遭接管後，財政部費盡心思尋找買主概括承受，雖然金融重建基金可賠付虧損，迄今仍無法成功標售給民營銀行或外資，原因在於渠等財務透明度不足；另高雄銀行數年前大舉打消呆帳，以及第一銀行計畫出售六百億不良資產大舉打消呆帳以降低逾放比率之作法，市場人士普遍給予肯定之回應。以上現象所代表之涵意，實在值得主管機關省思。

(三) 夙有「全球銀行之中央銀行」之稱的巴塞爾銀行，其監督管理委員會原預計於二〇〇一年底公布新版資本協定，以取代一九八八年的資本協定，主要差別在於更重視銀行本身的內控管理、金檢作業、市場自律，以因應瞬息萬變且高度繁複的現代金融體系，並希望全球各銀行自二〇〇五年起，能開始實施新版之資本協定，以提升金融體系的安全與穩健。新版資本協定雖因各國央行尚有若干歧見未經整合，以致正式公布期程有所延宕，惟由相關文獻顯示，新版資本協定參採來自各方的兩百多項建議，其三大基礎支柱為「最低資本要求、嚴格而健全的內部控管、市場自律」，業已清楚揭示現代金融體系達致安全與穩健之主要方法；其中「市場自律」必須加

強銀行重要財務業務的充分揭示以達成其目標，有效而完整的揭示相關資訊，才能確保市場參與者瞭解金融機構的經營體質、風險結構、及營運狀況。

(四) 綜上，財政部應及早因應體認時代潮流及國內金融市場之趨勢，勿將「避免系統風險」之監理目的無限上綱，反而輕忽「充分揭示資訊」對金融市場效率提昇及保護存款人之積極意義，致使「去除民眾疑慮」與「避免市場動盪」之間失去衡平。事實上，「防止市場詐欺行為」及「避免市場參與者之資訊不對稱」在金融監理功能之發揮上，尤具國際性與前瞻性之積極意義，主管機關宜以敬謹態度尊重市場機能，重新檢視金融監理目的之優先順序。

四、財政部對資本適足率不足規定比率之銀行，未能採取立即糾正措施，致處理期程延宕，問題金融機構未能即時改正，造成後續處理成本偏高，顯有未當：

(一) 銀行資本是銀行發生虧損時之保障，更是銀行對客戶存款之重要償債來源，故銀行需要相當高之資本額，並嚴密控制其資產價值，避免銀行從事高風險之理財行為，銀行法對銀行設有最低資本之規定（商業銀行為一百億元，工業銀行為二百億元），並有資本適足性之規範，銀行法第四十四條規定：「銀行自有資產與風險性資產之比率，不得低於百分之八；必要時，主管機關得參照國際標準提高比率。：凡實際比率低於規定標準之銀行，主管機關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。」財政部據此及遵循國際清算銀行巴塞爾銀行監督管理委員會於一九八八年所發布之「自有資本統一基準」之規定，訂定「銀行自有資本

與風險性資產之範圍、計算方法及未達標準之限制盈餘分配辦法」，嗣為配合金融改革相關法律之通過，乃訂定「銀行資本適足性管理辦法」，並自九十一年一月一日施行。依本辦法規定，銀行自有資本與風險性資產之比率低於規定標準者，例如資本適足率在百分之六以上而未達八%者，規定其以現金或其他財產分配盈餘之比率，不得超過當期稅後淨利之二十%，主管機關並得命其提報增加資本、減少風險性資產總額之限期改善計畫；資本適足率低於六%者，盈餘不得以現金或其他財產分配，主管機關並得視情節輕重，限制給付董事、監察人酬勞及紅利、限制股權投資、限制申設分支機構、限制增加風險性資產總額之業務、令銀行於一定期間內處分持有被投資事業之股份、令銀行於一定期間內撤銷部分分支機構等。

(二)美國於一九九〇年代實施「立即性糾正措施」，依法設立重整信託公司，並規定儲蓄貸款機構應加速沖銷不良款項，要求重整信託公司於九十天內處分百分之八十的資產，俾其解決倒閉金融機構之不良資產，且重整信託公司功成身退後併入聯邦存款保險公司，另採行風險差別費率，於一九九五年達到目標值（一·二五%）後即不再調高存款保險費率，在推行後十年間，資產不足之銀行及儲貸機構不及二十家，經監理機關評估為最差的C級問題金融機構亦只有百家左右，可謂成效卓著；而日本政府於一九九八年通過金融再生法，合計投入五十三兆日圓，用以處理倒閉的金融機構，透過政府期金挹注，但結果卻是問題金融機構逐步「國有化」，日本政府財政赤字更加惡化，經濟景氣雪上加霜。

(三)我國「銀行資本適足性管理辦法」係參酌美國的「立即性糾正措施」(Prompt Corrective action; 【PCA】)，建立起以資本為基準的監理規範，對於資本適足率不足一定比率之銀行，得依情節輕重施以各種處分，惟仍欠缺美國的「立即性糾正措施」所具有之「提高透明度」與「確立倒閉門檻」兩大基本精神，而與日本金融主管機關「權衡性措施」之精神雷同，雖較美國具有彈性，但主管機關無法令金融機構在問題惡化前，即未雨綢繆加以改進，尤其目前主管機關對於金檢結果違規者處罰過輕，僅予罰款、禁止設分行等處分，未能當機立斷，勒令退出市場，致使問題金融機構處理期程延宕，造成後續處理成本偏高。茲以高雄企銀及中興銀行兩家問題銀行為例：高雄企銀截至九十年九月底累積虧損四十四億餘元，淨值為負數二十九億餘元，惟據高企銀自行結算資料，截至九十年十二月底累積虧損五十四億餘元，淨值為負數三十八億餘元，短短三個月，淨值負數遽增十九億元之鉅。存保公司於八十九年四月介入監管中興銀行，期滿後又延六個月，再由金融重建基金接管，財政部廢盡心思，安排國內及國外大型金融機構接手，期間並辦理減資、增資程序，最後卻無功而返；該行八十九年九月三十日逾期放款四二二億餘元，逾放比率達二八·一六%，迨九十年九月三十日，逾期放款竟遽增至七三五億餘元，而逾放比率急速竄升至五一·九〇%，短短一年之間，逾放總額激增三一四億之鉅，估計財務缺口達三百億元，未來皆需由金融重建基金賠付給承受之行庫。且該二家銀行因財務黑洞深不可知，即使有重建基金可理賠，迄今仍無銀行願概括承受。財政

部顯為情勢之誤判，一方面低估問題銀行潛藏之損失，一方面又高估銀行價值，囿於「執照有價」、「銀行必有利可圖」等傳統觀念，拖延處理期程，致須付出多達數百億元之後續處理成本。為減少問題金融機構將來之處理成本，目前待其淨值轉負之後才加以處理之消極方式應儘速改正，否則類似中興銀行、高雄企銀等問題銀行，接管後才發現財務黑洞深不見底之事件勢必層出不窮，金融重建基金再擴大數倍亦不敷所需，受害者將係全體納稅人，主管機關豈能不慎。

(四) 綜上，對於問題金融機構之處理，預防重於事後處理，財政部平時即應嚴格監管銀行財務狀況，切勿發現銀行淨值轉為負數再採取行動，應仿效先進國家採行立即性糾正措施，對資本不足金融機構，依其嚴重程度，明定不同之處置措施，尤其應有強制退場之規定，以促使金融機構即時改正，防止問題金融機構財務黑洞之擴大，減少後續處理之社會成本。

綜上所述，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 四 月 日