

調 查 意 見

壹、案由：為「二次金改專案調查」關於行政院金融重建基金為處理經營不善金融機構而賠付 2 千餘億元，其資產負債評估方式、後續標售處理程序涉有違失不當，致損及納稅人權益等情乙案。

貳、調查依據：本院 97 年 12 月 12 日 (97) 院台調壹字第 0970800455 號函。

參、調查重點：

一、行政院金融重建基金為處理經營不善金融機構之賠付，就該等金融機構資產負債之評估。

二、上項金融機構之標售處理過程。

肆、調查意見：

本院民國（下同）97 年 11 月 20 日「二次金改」專案合併個案調查會議，就行政院金融重建基金（下稱 RTC）為處理經營不善金融機構而賠付新台幣（下同）2 千餘億元，其資產負債評估方式、後續標售處理程序是否有違失不當，致損及納稅人權益等情乙案，經推派調查。案經調查結果，提出意見如次：

一、RTC 列入處理之問題金融機構，於主管機關依法監管後，該等金融機構之淨值仍持續惡化，顯示監管功能不彰；兼之接管時程延宕，致後續標售處理之賠付成本大幅增加，均有不當。

（一）銀行法第 62 條第 1 項規定：「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，主管機關應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，…」另同法第 64 條規定：「銀行虧損逾資本三分之一者，其董事或監察人應即申報中央主管機

關。中央主管機關對具有前項情形之銀行，應於 3 個月內，限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，應派員接管或勒令停業。」按 RTC 於 94 年 7 月 5 日列入處理之 10 家金融機構，曾由主管機關—行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）要求各該金融機構提出自救計畫並予監管，後該 10 家金融機構，除台開信託公司等 3 家自救成功，未動用該基金處理外，餘台東企銀、花蓮企銀、中華銀行、中聯信託、寶華銀行、亞洲信託及慶豐銀行等 7 家金融機構，因財務狀況日益惡化，無法完成自救增資等因素，自 95 年 12 月起陸續由金管會派員接管。

- (二) 查上開經派員接管之 7 家金融機構，其列為 RTC 處理對象並予監管之時點為 94 年 7 月 5 日，依法倘 3 個月內無法達成自救計畫補足其資本者，即應予以接管或勒令停業。金管會卻延至 95 年 12 月起（95 年 12 月 15 日接管台東企銀），方陸續派員接管，且除慶豐銀行因有 2 家越南海外分行，囿於當地金融法令規定，倘外國銀行母行遭接管，該國得以凍結其越南分行之資本、資產，將使日後處理慶豐銀行之複雜度及難度增高，故金管會於 97 年 9 月 22 日接獲越南央行函覆，願全力支持接管計畫及提供相關協助後，始於 97 年 9 月 26 日接管該行外，其餘尚有遲至 97 年 1 月始予接管之情事（97 年 1 月 31 日接管亞洲信託投資公司），致使該 7 家金融機構，於 RTC 列為處理對象時之帳面淨值合計數 431 億元（縱或扣除出售不良債權認列之損失後，淨值仍有 88 億元），於接管時之調整後淨值合計數竟鉅幅降至負 660 億元，顯見金管會於監管問題金融機構後，不僅未能有效減緩該等金融機構業務、財

務之持續惡化，接管時程之延宕，更造成虧損之擴大，致後續標售處理時賠付成本之快速增加，核有未當。

二、RTC 將各經營不善基層金融機構之自有資產及不動產擔保品經評估價值為零者，全數無償移轉予承受之金融機構，漠視政府之或有權益，殊有未當。

(一)RTC 於 90 年及 91 年間分別處理之 44 家經營不善基層金融機構(36 家農漁會信用部及 8 家信用合作社)，對於該等基層金融機構之資產負債狀況評估，主要係委託會計師依該基金管理會核定之「對經營不善金融機構資產負債評估要點」辦理，並據以做為 RTC 依法給付承受銀行缺口金額之依據。其中經評估價值為零之經營不善金融機構的自有資產與不動產擔保品，計有台灣省農會信用部等 36 家之 107 筆財產，合計帳面淨值為 2,864 萬 5,692 元，詢據金管會稱，前揭經會計師評估價值為零者，鑒於拆除費用或稅金大於資產淨值，或為已提足折舊，或為無登記、無經濟效益之建物、或為建物附加整修工程，及已逾耐用年限或已報廢之交通設備等原因，加之開資產或無處分價值或管理不易，倘由 RTC 承受處理，尚需負擔額外之管理成本及處理成本，所花費之人力及時間成本，可能高於該等資產未來收回價值，故將該等資產與擔保品全數無償移轉予承受之金融機構。

(二)查 RTC 另承受自經營不善基層金融機構之資產，例如原屬台中第 11 信用合作社之土地，原帳面價值 2,880 萬元，雖經會計師以該土地登記於員工名下，索回曠日費時、耗費成本等理由，而將其評估價值為零，惟該筆土地經於 93 年 1 月 5 日公開標售之收入仍高達 2,016 萬 8,800 元，可徵經評估價值

為零之資產或擔保品，並非全然無價值存在，RTC 理應自行承受該等財產伺機處理，或依 RTC 條例第 15 條第 4 項規定，於該基金結束時，移轉由國庫概括承受。該基金卻將各評估其價值為零之經營不善基層金融機構的自有資產及不動產擔保品，以處理困難等技術性理由，即逕全數無償移轉予承受之金融機構，漠視政府之或有權益，殊有未當。

三、金管會逕自擴大解釋將「銀行同業拆放」列入 RTC 賠付範圍，逾越法律規範，顯欠允當。

(一)依 94 年 6 月 22 日修正之 RTC 條例第 4 條第 5 項前段規定：「本條例修正施行後，主管機關或農業金融中央主管機關處理經營不善金融機構時，該金融機構非存款債務不予賠付。」另 RTC 作業辦法第 4 條第 2 項定義該「非存款債務」係指「經營不善金融機構之支票存款、其他各種存款、代為確定用途信託資金及其孳息以外之業務產生之債務。」惟金管會 96 年 1 月 14 日金管銀(三)字第 09630000260 號函，則將「銀行同業拆放」釋示為因應跨行匯款、票據交換、跨行 ATM 提款或調整符合中央銀行所訂之存款準備率，具有順利完成提供支付往來業務所生應付應收款項清算之功能，係屬該會 95 年 12 月 12 日金管銀(三)字第 09500543830 號函說明二所謂「其他性質相當之應支付款項」，故可視為 RTC 作業辦法第 8 條所稱「為維持經營不善金融機構營運所生之營業支出及其他必要支出。」爰將該等同業拆放納為 RTC 賠付之項目。惟據金管會函稱，自 94 年 6 月至 98 年 1 月底，RTC 尚未有賠付「銀行同業拆放」之情事。

(二)依國營事業會計制度「各業適用資產負債表科目名稱、定義及編號」規定，「拆放銀行同業」及其對

應之「銀行同業拆放」為資產負債科目，其定義係銀行同業間按日拆放或借入之短期款項，故「銀行同業拆放」為支票存款、其他各種存款、代為確定用途信託資金及其孳息以外之業務產生之「非存款債務」至明，自屬 RTC 條例第 4 條第 5 項規定不予賠付之範圍。詎金管會背離上開會計制度規定，將本質為負債之「銀行同業拆放」視為維持營運所生之營業支出及其他必要支出的損益科目，做出逾越首揭金融機構非存款債務不予賠付規定之解釋，顯欠允當。

四、RTC 承受之 19 家農、漁會內部融資，該基金雖逕以損失列報，復經審計部審定，惟仍應於相關帳項註記列示，納入交代，更應持續追蹤求償，並避免融資遭不當挪用。

(一)查 RTC 處理 36 家農、漁會信用部過程中，涉及 19 家農、漁會 7 億 9,269 萬元之內部融資部分，行政院農業委員會（下稱農委會）主張倘將內部融資列為資產負債之評估缺口，將使農、漁會面臨承接銀行日後履行債權之風險，恐導致農、漁會面臨破產之危機，爰提案建議 RTC 將內部融資不列為資產之評估項目。另 RTC 鑒於農、漁會信用部被概括讓與後，農、漁會已幾無財產可供償還內部融資，繼續追償將影響農、漁會日後正常業務之運作，爰參酌農委會建議，同意該等農、漁會報經農委會及財政部認定確無能力清償內部融資後，由 RTC 承受，暫不向該等農、漁會追償。嗣 RTC 業將該等內部融資應收債權分別於 91 年度及 94 年度決算中轉列損失，並經審計部審定在案。

(二)查 RTC 之 91 年度決算書，雖已載明前揭內部融資先予認列損失，惟仍請農委會於輔導或審查農、漁

會投資計畫時，應禁止以該等內部融資做為資本支出之用；另 RTC 對於該等內部融資債權尚有法律請求權，倘 RTC 退場後，仍可由承接單位辦理後續追償事宜。是以 RTC 承受之農、漁會內部融資，逕以損失列報容屬一時權宜，RTC 仍宜於相關帳項註記列示，納入交代，更應持續追蹤相關農、漁會狀況，適時求償，並避免該等融資遭不當挪用，以維政府權益。

五、RTC 為處理問題金融機構，業賠付鉅額款項，惟已移送檢察機關偵辦案件數及民事求償金額仍屬偏低，允應更積極對涉及不法者進行刑事究責及民事追償。

(一)依 94 年間修正後 RTC 條例第 17 條第 1 項、第 2 項規定：「本基金依本條例規定辦理賠付後，在其賠付之限度內，取得該金融機構對其負責人、職員因委任或僱傭契約所生之債務不履行損害賠償請求權或侵權行為損害賠償請求權，與其職務保證人、保證保險人及共同侵權行為人之損害賠償請求權。」、「存保公司得於本基金授與訴訟實施權後，以自己之名義，對前項所列應負賠償責任之人提起民事訴訟或聲請承當訴訟。」查 RTC 截至 98 年 1 月 31 日業處理 55 家經營不善金融機構，賠付金額高達 2,062 億餘元，惟該基金對涉嫌不法之董監事及經理人之刑事、民事責任追償情形，略述如下：

1、刑事責任追償方面：自 90 年 12 月迄 98 年 6 月 30 日止，共計辦理 15 次之疑涉刑事不法案件移送檢調機關偵辦作業，前開移送案件中，包括中興銀行 13 件及高雄企銀 50 件、中聯信託 4 件及已處理之 46 家經營不善基層金融機構 84 件，合計共 151 件。上開移送案件經檢察官偵辦結果，其中不起訴或簽結之案件計 59 件，起訴或緩起

訴案件計 56 件，偵辦中案件計 36 件。

2、民事責任追償方面：截至 98 年 6 月 30 日止，辦理中之民事責任追償案件共計 114 件，訴訟金額總計約 465.9 億元，其中 63 件已獲勝訴判決確定，勝訴金額總計 80.7 億元，勝訴判決確定之案件有 40 件已執行終結並取得債權憑證，憑證金額合計約 44.4 億元，其餘經追償結果受償金額總計 1.3 億元。

(二)按經營不善金融機構造成鉅額虧損，依已發生案例經驗顯示，涉及不法者皆為案關金融機構之董、監事及高階經理人等，惟 RTC 已處理之金融機構達 55 家，賠付金額 2,062 億餘元，經移送刑事追究者僅為 15 次、151 件，另經民事追償所得金額亦僅 1.3 億元，相較於賠付金額，實屬偏低。據金管會說明，其中或受到相關不法涉案人因行蹤不明、事前脫產，縱強制執行亦已無財產可供執行繳納等因素影響，致損害求償之實際執行困難度相對較高。惟為免未來該基金結束時，由國庫概括承受龐大之訴追金額，RTC 允應責成中央存款保險股份有限公司（下稱存保公司）依前揭 RTC 條例之規定，除持續對不法者進行刑事究責外，更應積極民事之追償，以儆圖倖者不法之舉，並維政府權益。

六、RTC 依法至遲須於 100 年度退場，該基金被積欠款項，亟應於基金結束前儘速處理清結。

(一)依 RTC97 年度決算書，該基金資產帳列彰化市農會林○○損害賠償金應收票據 72 萬元，經查係因林君從事代書期間，涉及彰化市農會信用部貸款案不當得利計 240 萬元，嗣向存保公司申請歸還 RTC，林君於 94 年 4 月計簽發總額 240 萬元之分期遠期支票共 10 張（共 10 期，每半年一期，每期 24 萬

元)償付 RTC。惟查上開票據前 7 期(94.4.18-97.4.18)，雖由存保公司陸續依期提示兌現，惟至第 8 期(發票日：97.10.18)，林君因存款不足遭退票，幾經催理，林君先行償付 5 萬元，並申請將剩餘 3 期延後，尚待續行求償。

(二)次查有關向屏東縣潮州鎮農會追索其信用部經營不善，負債超過資產，賠付台灣土地銀行(下稱土銀)之差額款 2 億 6,505 萬餘元乙節，為保全權益，本案已先將該農會持有之合作金庫股票 1,954,549 股設質予 RTC，並已於 95、96 年收取該股票現金孳息共 1.6 百萬元抵償；復以該信用部非獨立法人，難以訴訟方式追索該等債務，爰協調潮州鎮農會自行擬訂償還欠款之計畫與方式。嗣該農會於 95 年提出 2 階段償還計畫，第 1 階段為農會將其本部大樓座落之土地(產權為農會所有，建物產權則劃分為土地銀行所有)與產權屬土銀所有(但尚登記在農會名下)之農民休閒中心座落土地交換(建物產權為農會所有)，俾農會取得農民休閒中心完整產權後出售，用以償還 RTC 之欠款；第 2 階段為出售農會其他不動產來清償債務。惟農會與土銀交換土地過程中，地政事務所以無「交換」之事實(因農會與土銀欲交換之土地皆登記在農會名下)駁回，爰擬改以「買賣」土地方式過戶，但迄至 98 年 6 月尚未完成過戶手續，致未能出售以償還積欠 RTC 之前揭債務。

(三)依 RTC 條例第 15 條第 3 項規定：「本基金於第三條第一項第一款、第二款之稅款及保險費停止列入時，應予結束。」而本法第 3 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定列為 RTC 收入之營業稅款及保險費收取期間，分別於 99 年 12 月底及 100 年 12 月底截止，

是以 RTC 依法至遲於 100 年度即應退場，該基金上開被積欠款項，業已拖延多年迄未收回，亟應於基金結束前儘速處理清結。

七、香港上海匯豐銀行標購中華銀行案，設計有售後賣回機制（Putback），RTC 應嚴予防範買方道德風險之發生，俾免公帑負擔之增加。

（一）中華銀行於 96 年 7 月 31 日辦理第 1 次公開標售，採 Good Bank 及 Bad Bank 分標方式，經投、決標結果，Bad Bank 順利標脫，惟 Good Bank 因無投資人遞件宣告流標。為免流標後持續接管中華銀行，需負擔每月經常性營運虧損達數億元，增加 RTC 賠付成本。爰為期順利標售中華銀行 Good Bank，RTC 經請財務顧問檢討原因後，獲悉投資人主要疑慮係帳列正常放款之部分授信戶於未來發生逾期之風險性甚高。為避免買賣雙方在價值評估上產生極大差異造成流標，爰參考國外併購案作法增設售後賣回機制，嗣經金管會及 RTC 管理會第 60 次會議同意在案。

（二）上述售後賣回機制之主要內容，係買方於概括讓與承受基準日起算 2 年內（即 99 年 3 月 28 日前，但亞太固網授信案為 2 年 6 個月），在總債權金額約 165 億元範圍內，如標的授信發生本金或利息屆清償期未十足清償之情事達 60 日，買方可主張賣回；標的授信如為聯貸案，另增列如買方就聯貸銀行同意變更聯貸條件之決議並無否決權時，即可賣回該等聯貸案等。

（三）查香港上海匯豐銀行申請賣回案件，自概括讓與及承受基準日（97 年 3 月 29 日）起至 98 年 4 月底止，共計 35 戶，債權餘額 35 億 8,991 萬元，約占出售總債權金額之 21.76%。案經提報 RTC 管理會同

意買回之案件計 25 戶、金額 25 億 3,258 萬元（其中企業戶共 13 戶、金額 21 億 785 萬元、個人戶共 12 戶、金額 4 億 2,473 萬元），約占出售總債權金額之 15.35%。按該售後賣回機制雖有賣回授信案件時，買方需負擔授信案件債權本金 10%、借戶發生延滯，係因買方不當行使加速條款等若干不得賣回之限制條件，惟前揭申請賣回及同意債權之金額、比例仍有偏高之虞，RTC 允宜嚴格審查，密切注意防範道德風險之發生，俾免公帑負擔之增加。

伍、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正行政院金融監督管理委員會。
- 二、調查意見四至七，函請行政院金融監督管理委員會切實檢討辦理見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

中 華 民 國 98 年 8 月 10 日