

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、財政部。

貳、案由：我國金融積弊已深，金融機構經營環境持續惡化，行政院及財政部雖策定多項改革方案，卻未能針對核心問題，通盤全局規劃，並展現決心與魄力，貫徹執行，致金融基本面仍無法有效改善，影響我國金融國際競爭力，實難辭其咎，爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院部分：

(一)我國金融積弊已深，金融機構經營環境持續惡化，政府雖策定多項改革方案，卻未能貫徹執行，致金融基本面仍無法有效改善，實難辭其咎：

現代信用經濟體系下，金融機構對經濟活動之正常運作扮演舉足輕重的角色，金融體質若不健全，極易引發整體性的經濟風暴。惟近年來國內金融基本面持續惡化，整體金融環境存在諸多問題，包括：

1、過度競爭：

七十九年底開放銀行設立，國內金融環境雖因開放競爭提高銀行之服務品質與效率，但過度競爭之結果，卻造成金融機構獲利能力及資產品質降低。截至九十一年十二月底本國銀行計五十二家、信託投資公司三家、外國銀行三十六家、

信用合作社三十七家、農會信用部二百五十三家及漁會信用部二十五家，以本國銀行存放款計算市場占有率，其個別市場占有率介於五%至十%之間者僅有六家，市場占有率在一%以下者計有二十三家，相對於新加坡、香港，前三大金融機構市場占有率均介於七十%至八十%之間，我國銀行體系代表性銀行之市場占有率明顯偏低。又各金融機構之總分支機構高達四、七八四家，以我國二千二百餘萬人口，每一金融機構平均服務人口僅為四千六百人，遠低於七十九年以前平均服務人口七千四百人，在在顯示我國金融機構規模偏小、家數過多之情形。

2、獲利能力不足：

金融機構快速增加，惟各金融機構同質性過高，新型金融業務卻未同步成長，導致過多金融機構競逐既有金融市場，形成過度金融現象。在新種業務及金融創新不足下，金融機構營運績效受制於傳統產業、股市及房市不景氣、資金外移、及金融同業惡性競爭搶食日益縮小之金融大餅等因素，加上國內直接金融蓬勃發展，放款的業務愈來愈困難，壓縮金融業的生存空間，造成稅前盈餘不斷下降而逾期放款不斷上升。本國一般銀行稅前盈餘由八十三年度之一、〇一五億元，降為九十一年度之負一、〇四五億元；淨值報酬率亦由八十五年之一〇·八一%，降為九十一年底之負一〇·五七%，資產報酬率則由八十五年之〇·七〇%降為九十一年底之負〇·四七%，均創下歷史新低。此種變化顯示我國金融業的經營能力與環境已面臨嚴重的考驗。

3、逾期放款日益攀升：

截至九十一年十二月底止，全體金融機構逾期放款比率為六·八四%，本國銀行為六·三九%；就本國銀行而言，逾期放款金額為八、六四四億元，若加計應予觀察放款之金額三、八六八億元，合計為一二、五一二億元，占放款總額之八·八五%。按金融機構之逾放款必須以資本來打銷，因此逾放款攀升，相對金融機構資本淨值亦潛在減少，由於金融體系陷入脆弱不堪狀態，金融機構更無法擔負監督企業營運功能，發揮金融中介功能，提供企業營運資金的角色，產業發展因此雪上加霜，經濟景氣更見低落，企業投資意願愈形降低，金融機構逾期放款問題與經濟不景氣形成惡性循環之環結。

4、備抵呆帳提列不足：

按金融機構若提存足夠之備抵呆帳，呆帳發生對其營運之負面影響將可有效減輕，惟我國金融機構卻往往未積極打銷呆帳，並藉短提列備抵呆帳窗飾其盈餘。根據財政部之統計資料顯示，九十一年整體銀行備抵呆帳提列金額為二、一五七億元，覆蓋比率（累計備抵呆帳／逾期放款）僅約達二〇%之水準，相對其他亞洲鄰國，如：香港提列比率達六五%，新加坡達五四%，我國在備抵呆帳提列占逾期放款之比重，仍有改善空間。並依財政部提供之資料，九十一年十二月底止，本國金融機構調整後逾期放款金額一二、五一二億元中，約有四成以上，計五千餘億元無法收回，扣除已提列之備抵呆帳二千餘億元，據此估計，則該調整後逾

期放款之潛在損失約為三千億元，勢必嚴重侵蝕自有資本。在經濟成長尚不樂觀，金融機構獲利不足，備抵呆帳提列不足情形難以改善，將成為金融體系不安之潛在因子。

查西元一九九七年亞洲金融風暴，我國雖未如南韓、泰國、印尼等國，出現金融機構逾放比大幅提高、相繼倒閉等情況，惟國內金融業經過股市、房地產泡沫，以及數起重大企業財務危機，已潛伏不少問題。迨國際景氣下滑，又面臨產業西進與經濟轉型緩慢，金融體系之諸多弊病始一併爆發出來，尤以我國金融機構獲利能力不足、壞帳比率持續偏高及備抵呆帳提列不足，已嚴重傷害到國家金融體系經營體質，造成全民負擔。近年來政府雖策定多項改革方案，然徒法不足自行，能否發揮效果，關鍵在於執法態度與能力，惟迄今具體成效仍未能彰顯，甚有國外媒體（諸如英國經濟學人雜誌）對我國金融問題提出警告，表示我國金融業可能在此波經濟全球化之浪潮下爆發金融危機；標準普爾公司亦連續三年調降我國主權評等，主要理由即為我國金融問題是結構性問題，係長期累積所造成，積弊已深，包括政策、法令及執行面，而政府在推動改革時，往往政治凌駕專業，即使有專業考量，也不夠堅持，或缺乏魄力之執行，導致金融改革效果不明確，金融品質未有明顯改善，金融基本面仍然持續惡化，實難辭其咎。

（二）政府未能借鑑南韓之金融改革經驗，針對核心問題，展現決心與魄力，並通盤全局規劃，同時採行相適應的各項法制改革及配套措施，致成效不彰，難辭其咎：

西元（下同）一九九七年亞洲金融危機，重創南韓金融體系，爆發金融危機。為因應此一危機，南韓政府除向國際貨幣基金、世界銀行、亞洲開發銀行等緊急紓困五八三．五億美元外，並積極進行金融改革、企業改革、勞動改革及公共改革等四大改革。近五年來，南韓政府積極落實各項改革，成效卓著，企業及金融體質大幅改善，經濟穩定成長，頗獲國際稱讚，其改革決心與作法，值得我國借鑑。

一九九八年下半年起，南韓政府配合國際貨幣基金組織（IMF）推動企業改革，並為配合相關改革，增修企業結構調整促進法、合併破產三法（破產法、公司整理法及和議法）、企業結構調整專業公司法（SCC法）、企業結構調整投資公司法（SCA法）。對於企業改革亦訂定五大基本原則：（1）禁止企業的交叉持股與相互借款保證制度。（2）要求大企業集團採用國際標準的會計制度，以強化企業的財務報表及經營的透明度。（3）縮減企業負債比率，提高資本適足率。（4）要求企業專注於核心業務，減少多角化經營，並與中小企業合作。（5）加強企業大股東與經營者的監督權責。大型企業體認以「規模導向」之觀念已過時，應推動「利潤導向」之經營觀念，爰由金大中總統主導，由五大企業集團領袖、五個主要經濟部會首長及四大債權銀行總裁，共同簽署「加速五大企業集團改革」政府、企業、債權銀行三方協議」，協議在一九九九年底完成改革，並採取下列作法：（1）出售與清算五十五家沒有經營價值的企業。（2）解散經營不善的大企業集團。（3）修正外國人投資促進法，放寬外國人購併南韓企業之限制，引進外國資金，以把注

廠商所需之資金。(4)發展主力企業，放棄以往多角化經營策略，依一九九八年十二月發表的「前五大企業集團間事業結構調整計畫」與「財務結構改善計畫」辦理，期使大企業集團全力發展核心事業。(5)合併或互換企業的資產設備，根據「主要企業事業結構調整方案」，將前五大企業集團旗下所屬的半導體、石油化學、汽車、航太、鐵路車廂製造、發電設備與船舶用引擎、煉油等七項產業進行事業互換的工作。

另為妥善處理推動改革引發之失業衝擊，南韓政府亦實施勞動改革：(1)成立勞、資、政三邊委員會(一九九八年一月)，達成經濟責任分擔計畫。(2)修正勞動基準法(一九九八年二月)，廢止終身雇用制，同時，實施彈性的工時制。(3)其他重要措施包括擴充勞動市場之供需資訊網、加強就業訓練及強化企業人力資源的配置效率及擴充勞工失業保險的社會安全網機能。又為提昇政府效能，因應全面改革，南韓政府提出公共改革，其主要內容包括推動政府組織再造、推動稅制及稅政改革及推動公共部門革新。

南韓屬行各項改革後，經濟基本面獲致大幅改善，外匯存底快速回升，至二〇〇二年六月已增為一、一二四.四億美元，世界排名第四位，僅次於日本四、四六二億美元、中國大陸二、四二七億美元、我國一、四八二億美元；另國家信用評等亦由金融危機時的「投機」等級，逐漸回升至A級，對外信賴度大幅提昇。南韓金融方面之成就，不僅來自於金融改革，或金融重建基金之充足，而是進行金融、企業、

勞動與公共行政改革等全面性之經濟改革，將整體經濟向上提昇之結果，且南韓政府在推動改革，所展現之決心與魄力、通盤全局規劃，排除一切障礙，貫徹執行，亦是改革成功之重要關鍵。

反觀我國，行政院雖提出振興產業新投資兆元優惠融資計畫、「推動公共服務提供就業機會計畫」及政府改造三法（行政院組織法修正、中央政府機關組織基準法、中央政府機關總員額法）草案，並宣布民國（下同）九十年為「金融改革元年」，九十一年又提出「二五八金改計畫」，惟各機關各行其事，僅係推出零星政策，或者將原有的措施重新包裝推出。從實際數據顯示，南韓資產管理公司自西元（下同）一九九七年十一月成立至二〇〇二年四月底為止，已成功收購帳面價值八一〇億美元的不良債權，我國才正起步清理不良債權；南韓政府在不到三年內，關閉或合併經營不良之銀行達十三家之多，將原本三十三家銀行目前只存在二十家，綜合金融公司更自三十家，淘汰後只剩三家，基層金融機構亦自一、八九七家，裁併五百多家後，目前僅剩一、三九〇家，但是我國卻未能將金融體系之隱藏損失，作全面性的清查與認列，且資訊揭露制度及逾期放款定義亦遲未與國際接軌，也未能確實提列備抵呆帳，致無法真實反映金融機構的財務狀況，迅速讓經營不善之金融機構退出市場，迄今仍未有任何一家問題金融機構（銀行）退出市場。又南韓政府為確保金融改革之成效，亦以同樣之決心與魄力整頓企業與財團，除強化公司治理機制，要求企業健全內部管理制度外，另針對該國企業產能過剩、負債過高及經營虧損等問題進

行結構性改革，南韓製造業負債比率已由一九九七年三九六.三%逐年降為二〇〇一年之一八二.二%，自有資本比率則由一九九七年之二〇.二%逐年提升至二〇〇一年之三五.一%，且在原有三十家之大財團或企業集團之中，促使經營不善問題嚴重之大宇、韓寶等十六家財閥被解散或縮編，掃除以往財閥「船隊式」經營之弊端，打破財閥不能倒的神話；惟我國卻不能拿出魄力整頓問題企業，且未能區隔「企業重建」與「公司治理」，以致已發生問題之企業無法有效解決，紓困政策自民國八十七年實施以來，至今已展延四年半，多數接受紓困之企業已成為逾期放款戶，卻未見有任何一家問題（紓困）企業集團被解散或倒閉。而勞動改革方面，南韓失業率由西元（下同）一九九八年的六.八%，逐年下降，至二〇〇二年十二月已降為三.〇%，我國僅推出短期救急方案，卻未能從促進投資，以創造就業機會之根本面著手，失業率仍高居不下；另公共改革方面，南韓政府自一九九八年迄今，已完成三次組織再造，中央政府機關員額由一九九七年底的一六.二萬人降為二〇〇二年的一三.六萬人，減幅為十六%，地方政府機關員額減幅亦為一六%；我國雖提出政府改造三法（行政院組織法修正、中央政府機關組織基準法、中央政府機關總員額法），惟僅止於草案，迄今尚無進展。

南韓金融改革經驗突顯我國政府在金融改革腳步的遲滯，既缺乏全盤的考量與規劃，也缺乏決心與魄力，尤其是不能針對核心問題，同時在企業、勞動及政府三方面採行相適應的改革措施，致無法徹底從根源解決問題，成效不彰，實難辭其咎。

(三)長期以來，政府對於問題金融機構，慣以短期措施救急，未能嚴格執行以資本為基準之立即糾正措施，並建立退場機制，致造成後續處理困難及成本偏高，核有未當：

近年來問題金融機構之處理機制作受重視，亦攸關金融體制之健全性。夙有「全球銀行之中央銀行」之稱的巴塞爾銀行監督委員會為提供各國監理機關在認清問題、採取適當糾正行動，處理技巧及退出市場機制方面務實之指引，發布「處理弱質銀行監理準則」，提出六項準則供各國監理機關參考：準則一、速度：銀行監理機關應立即採取行動，許多國家的經驗顯示，銀行監理和法規管理的寬容加速惡化弱質銀行的問題。未能在較早階段處理問題，增加最後處理的困難與處理成本，並有可能引起系統性風險。準則二、成本效率：銀行監理機關在選擇可以達成監理目的之各種行動時應有最小成本標準之規範。準則三、彈性：立法部門通常立法規範銀行監理機關，但立法部門應容許銀行監理機關在運用監理工具及運用時點之選擇上有相當之行政裁量權。準則四、一致性：銀行監理行動之一致性、可預期性及可解讀性，不會扭曲銀行競爭環境。在遇到金融危機時，也可以減少混亂和不確定性。同樣的問題應會受到同樣的處理，不管是大銀行或小銀行，私營或公營銀行。準則五、避免道德危險：銀行監理行動不應創造誘因使銀行從事會導致增加處理成本之行為，而所增加之處理成本，銀行無須負擔。銀行監理行動亦不能保護銀行高階主管的利益。準則六、透明化及合作：對銀行經營及財務狀況不正確及不足夠的資訊會增加所有相關人士的不確定性，可以導致銀行監理行動失誤，增加處理成本。而

國際先進國家處理問題金融機構成功要素亦不外乎設置專責單位，並賦予其特殊職權、配置適當預算及人力資源；及有效運用民間專業人力；並迅速及真實承認金融體系之潛在損失，一次清查，將隱藏損失全面認列，以降低道德危險；且金融機構是否具存續價值之相關決策應透明化，並應經獨立專業人士確認等。

查邇來房地產市場長期低迷，銀行等金融機構又受到亞洲金融風暴與九二一震災及全球經濟不景氣影響，經營更趨困難，致使金融機構逾放比節節攀升，金融弊案與擠兌事件層出不窮，民眾對於金融體系信心逐漸喪失，問題金融機構乃逐漸浮現。惟觀諸我國處理問題金融機構之模式，仍存有「銀行不能倒」之迷思，長期以來政府就金融監理採「金融寬容」態度，對於問題金融機構之經營缺失，僅施以糾正、限期改善或輔導之處置，而未能建立以資本為基準之立即糾正措施；而一旦舞弊或財務惡化等情事曝光，政府之處理方式，亦鮮少斷然採取嚴厲措施，甚至勒令退出市場，容許實際已喪失償債能力之金融機構繼續營業，妨礙體質健全金融機構之競爭性，更造成金融機構之道德危險。茲以中興銀行為例：中央存款保險公司於八十九年四月介入監管中興銀行，期滿後又延長六個月，再由金融重建基金接管，惟監（接）管期間，該行逾放總額由八十九年四月底之三一五億元增加至九十一年五月底之八一八億元，短短二年之間，逾放總額激增五〇三億元，調整後淨值由正六五億元減至負二二四億元，迄至九十一年九月底，淨值更減至負二六七億元，且因財務黑洞深不可知，迄今仍無相關機構願意標購。

按即時糾正與退出市場是維護金融市場健全性的兩項重要機制，若未能建立明確且強制性的規範，將影響政府監理能力及財政負擔。所謂即時糾正措施係金融機構財務和業務的惡化導致對存款人和債權人權益有損失時，政府得介入干預之機制。在財務上一般是以資本適足率為指標，當資本適足率低於八%時必須增資，低於核心資本四%時更必須全面介入。至於退出市場機制，則是藉由清算、合併、概括承受、過渡銀行等不同處理方式之應用，讓不具經營能力之金融機構有秩序地退出市場。政府若無法有效建立此兩項機制，很容易造成金融市場重大傷害，並付出極高成本。查我國銀行法雖訂有金融機構退出市場之依據與原則，當銀行資本適足率在六%以上未達八%者，其以現金或其他財產分配盈餘的比率，不得超過當期稅後淨利的二十%，主管機關並得命其提報增加資本、減少風險性資產總額的限期改善計畫；至於資本適足率低於六%者，盈餘不得以現金或其他財產分配，主管機關並得視其情節輕重，限制給付董事、監察人酬勞及紅利與車馬費、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的業務、令銀行於一定期間內處分持有所投資事業之股份、令銀行於一定期間內撤銷部分分支機構等措施；惟對於資本適足率低於四%及二%時，究竟應採取哪些業務限制或退出措施，卻未有明確規範。肇致主管單位監理措施之採行仍以行政機關裁量權為主，且介入問題金融機構時機太遲，欠缺「立即糾正措施」所具有提高透明度與確立倒閉門檻兩大基本精神，與先進國家強制介入、提早介入、淨值轉負之前介入之「立即糾正措施」相較，仍有

相當落後。

綜上，中興銀行處理過程之延宕，凸顯長期以來政府對於問題金融機構，慣以短期之措施救急，未能嚴格執行以資本為基準之立即糾正措施，並建立問題金融機構退場機制，致使問題金融機構處理期程延宕，造成後續處理困難及成本偏高，核有未當。

(四) 紓困方案並無法源依據，亦乏完善配套措施，並涉有以行政手段干預市場機能，破壞金融監理體制，殊有不當：

為因應八十七年發生之亞洲金融危機，行政院爰裁示成立專案小組，以協調有關機關快速處理營運正常企業短期財務危機事項，「協助企業經營資金專案小組」遂因應而生。據財政部表示，該小組之服務受理期限係至八十八年十月三十一日止，受理期間內，共受理收件一百三十二件（其中屬上市櫃公司者有二十件），全部受理案件均已處理結案，包括經協調有具體成果者四十九件（屬上市櫃公司者八家），提供諮詢處理完成者七十一件（屬上市公司者六家），予以退件者十二件（屬上市公司者六家）。另財政部依行政院核定之「振興傳統產業方案」設立「振興傳統產業專案小組—賦稅金融協助分組單一窗口」，其受理期間於八十九年六月至九十年十一月十五日止，共接獲二八九家傳統企業申請，受理二一九家，退件六十五家，未補件或撤案者五家。惟依聯合徵信中心資料顯示，九十二年三月底止，經前開二專案小組受理融資協助之案件，金融機構債權金額總計為三、八九三．五八億元，

已列報逾期放款者為六四七・一五億元，已轉銷呆帳者為四七三・三七億元，兩者合計為一、一二〇・五二億元，占前述金融機構債權金額之二八・七八%（二者分占一六・六二%與一二・一六%）。其中「協助企業經營資金專案小組」決議原則通過融資協助債權金額前十名企業之債權金額為一九三・〇九億，其中已列報逾期放款者為五二・八七億元，已轉銷呆帳者為一〇六・三億元，兩者合計為一五九・一七億元，占前述金融機構債權金額高達八二・四三%；「振興傳統產業專案小組」賦稅金融協助分組單一窗口」通過融資協助債權金額前十名企業集團之債權金額為三、〇四九・八九，其中已列報逾期放款者為四七三・四一億元，已轉銷呆帳者為二二一・〇三億元，兩者合計高達六九四・四四億元，亦占前述金融機構債權金額之二二・七七%。

政府為挽救發生財務危機之企業，要求金融機構紓困難困企業，無異將企業財務危機要求銀行承擔，隱藏日後更大的金融危機。且紓困政策應本於救急不救窮之原則，惟自八十七年實施以來，至今已約展延四年半，多數接受紓困之企業卻已成為逾期放款戶，以「協助企業經營資金專案小組」借款金額最高之前十名企業觀之，其中已有八家已發生逾期放款及轉銷為呆帳，逾期放款及轉銷呆帳之金額占金融機構債權金額高達八二・四三%；另「振興傳統產業專案小組」賦稅金融協助分組單一窗口」通過融資協助債權金額前十名之企業集團，其借款金額分別高達四一・八四億元至六九九億元之間，其中亦有八家已發生逾期放款及轉銷為呆帳，已發生逾

期放款並轉銷呆帳之金額更高達六九四・四四億元，顯見政府以行政力干預要求金融機構配合政策，金融機構淪為「政策工具」，動輒要求紓困、展延貸款等，不但漠視金融機構股東及存款戶之權益，導致金融機構無法貫徹風險管理，造成逾放比節節升高，而政府同時卻又要求金融機構必須控制逾放，更扭曲金融監理體制，殊有不當。

按紓困機制之原本用意，雖係避免系統性風險，造成骨牌效應及全民性的恐慌，對整體經濟帶來嚴重影響，惟政府以公權力及政府資源維護不善企業經營者，增添社會大眾對政商勾結及金權政治的疑慮，更予投機者套利的機會，造成社會不公，將產生鼓勵社會大眾投機取巧的心理及行徑等副作用，所以在處理上必須非常謹慎。在英國發展出一個非正式的解決機制，稱之為「倫敦模式」，在此機制下，透過借款人之間協議，避免企業進入受破產管理之狀態，並使借貸雙方共同合作，努力找出互能得益的解決方案。因此，紓困政策應由金融機構自行決定是否承作貸款，政府僅需提供必要行政協助，以回歸市場機制。另紓困政策應僅屬短期救急性之作法，一味要求金融機構展延對問題企業的放款，僅將潛在問題向後延伸，應儘速建置問題企業或金融機構「事前防制、事後處置」機制，並建立強而有力的保護債權人法律架構，明定問題企業結構調整之方式，包括進行聯合管理、通告債權人延遲執行債權、與問題企業訂定管理正常化協議、進行債權調整、新貸等，以輔導財務困難之企業進行重整或破產退出市場；並賦予債權金融機構可積極主導及督促企業

自發性進行結構及體質調整之機制，定期對問題企業之聯合管理及管理正常化進行評估，由債權金融機構擔任促進企業改革之核心，取代目前消極性之紓困機制，徹底解決問題企業之問題。

(五) 政府對於重大金融弊案之違法亂紀者，未積極深入查究，且處理緩慢，延宕經年，致未能有效嚇阻金融犯罪，有違社會公平與正義，顯有不當：

依據財政部金融局所公布金融犯罪移送司法檢調單位情形統計，截至九十二年四月三十日止，金融重建基金所處理之金融機構經財政部及各相關單位移送者計一八八件，其中尚在檢調單位偵查中者一二〇件，已偵查終結者計六十八件，不起訴者六件，已起訴者六十二件，已起訴案件中一審已判決者二十九件，二審已判決者十八件，三件獲判無罪；重大金融犯罪案件（台中商業銀行（曾正仁案）、中央票券金融公司（陳冠綸案）、屏東縣東港信用合作社（郭廷才案）、台開信託（遠倉楊梅土地開發案）、中興商業銀行（台鳳集團案）、彰化銀行新興及鳳山分行等（婦幼實業及中馬企業案）、中央信託局等（景文集團案）、華僑商業銀行（梁柏薰案））計移送三十二件，其中尚在檢調單位偵查中者十四件，已偵查終結者十八件，其中不起訴者一件，已起訴者十七件，已起訴案件中一審已判決者六件，二審已判決者一件；另財政部證券暨期貨管理委員會移送之不肖經營業者惡性掏空上市、上櫃公司資產案件計有四十案，截至九十二年四月十一日止，均已偵查終結並起訴在案，其中已起訴案件中，一審已判決者七件，二審已判決者五件，一件獲判無罪，以上所移送

案件共二七〇件，惟除不起訴案件七件外，其餘皆在偵辦中或尚未審理結案。其中在檢察機關方面，蘇火燈等違反證券交易法等案，八十六年七月一日收案，九十一年四月二十三日始偵結，吳炯炘等違反證券交易法等案，八十九年五月二日收案，九十一年十二月十日始偵結；黃榮川等違反證券交易法案，九十年十月二十三日收案，截至九十二年一月尚在偵查中；在法院方面，華僑商業銀行案（梁柏薰案）八十五年十二月十七日收案，九十一年十二月七日始一審判決；中興商業銀行案（台鳳集團案）八十九年七月收案，迄九十二年一月尚未一審判決；彰化銀行新興及鳳山分行等案（婦幼實業及中馬企業案）九十年五月十一日收案，迄九十二年一月尚未一審判決，林隆登等違反銀行法案，八十四年九月四日收案，八十九年十一月二十日日始一審判決，許老有違反證券交易法案，八十六年六月十一日收案，迄九十二年一月尚未一審判決。

按重大金融犯罪案件一旦爆發，不僅造成整體金融環境衝擊，且直接損害社會大眾的權益，故金融主管機關及檢、調機關能否洞察機先，掌握第一手犯罪資料，攸關打擊不法之績效自不待言，惟金融檢查單位對於部分金融犯罪行為，持續數年之久，卻長期毫無所覺，或實施金檢時已查覺異常卻僅發函糾正，未做有效處置，也未積極蒐集相關人員違法犯罪之具體事證資料移送相關單位偵辦究責，任令犯罪長期持續，損害擴大，迄移送偵辦時，常事隔多年，已嚴重至難以收拾地步；另檢察官未善盡查證責任，於偵查中，未即時進行完整之蒐證，致調查證據之先機盡失，

甚有毫未過濾，逕行移送法院併辦，導致法官受理案件後，仍須依職權多方調查證據，影響案件審結；而案件起訴進入司法審判程序後，常延宕經年，歷時數年尚未能定讞，無法及時彰顯社會正義，讓金融犯罪者逍遙法外。

查近年來國內金融呆帳遽增，其中不乏不肖經營者惡性倒債或金融從業人員不法貸放，掏空資金情事，形成以全民納稅錢填補呆帳之不公現象。但政府對於這些重大金融弊案所產生之違法亂紀、不公不義現象，卻無視各界之殷殷期待，仍然未能積極深入查究、處理緩慢，延宕多時，以致未能有效嚇阻金融犯罪，且撼動人心，有違社會公平與正義，顯有怠忽不當。

(六)為因應金控公司規模日益擴大與業務多元化，金融監理之整合日益迫切，統合金融監理事權之「金融監理一元化」政策，多年來迄未落實，顯有怠失：

現行我國金融管理制度係採分業監理與分工檢查之模式，行政管理權集中於財政部，而金融檢查權則分屬財政部、中央銀行及中央存款保險公司。惟在金融全球化及金融經營百貨化之趨勢下，國內金融集團已逐漸成形，尤其金融控股公司相繼成立，金融集團之經營將橫跨銀行、證券及保險業。在金融環境迅速轉變下，銀行、證券及保險業之藩籬逐漸打破。另外，新金融商品設計，亦有橫跨各金融領域之現象，三者之管理將因跨業而產生交集，如新近推出之新種金融業務「金融資產證券化」，依照目前分業管理之模式將無法有效解決，金融監理業務間之利益衝突終將浮現，衍生出管理歸屬問題，金融監理之整合顯得十分必要，且日益迫切。

惟查我國金融監理制度，長期以來都受限於預算與人事的先天限制，獨立自主性不足，因而難以有效強化金融機構營運並督導內控，對於當前日益複雜龐大的金融管理工作早已不勝負荷。面對金控公司已經成立，金融業務多元化之開放，卻未建置金融改革法案之配套措施，並缺乏權能相符之監理機制；若金融監理遲遲未能一元化，不同監理機關之間權責劃分不清，將造成責任之推諉及拖延時效。特別是金融控股公司對於所屬銀行與其他金融機構之控管，以及填補資本虧損責任之強制實施等措施之落實，財金主管機關並無明確規定，單純依賴金融業者自律勢必無法有效解決問題，甚而可能引發道德危險。因此如何統籌執行整體監理事宜，健全有效之金融監理制度，避免在此過渡及調整階段發生監理缺口，應屬刻不容緩的工作。惟查行政院原先規劃在財政部下成立「金融監督管理委員會」，該項規劃方案在八十八年五月，變更為在行政院下成立「金融監理委員會」，並於委員會下設立金融檢查局、金融局、證券暨期貨局及保險局等附屬機關，以統合金融發展及監理事權之「金融監理一元化」，然多年來毫無進展，而所涉及的後續配套措施包括修法、人員配置等軟硬體工程更無從落實，顯有怠失。

二、財政部部分：

- (一) 財經法令管制過多，執行欠佳，造成行政效率不彰，阻礙金融業之創新及競爭力，殊有未洽：

本案於諮詢及與業者之座談會過程中，許多專家、學者及業者均認為，目前金

融法制之主要問題係管制過多、執行欠佳，除對業務範圍、企業行為管制以外，還包括執行成本較高的發給執照以及登記制度，而且政府過度管制，規範方式卻不合時宜，無法回應環境變遷，與社會一般現況不符，造成行政效率不彰，亦阻礙企業之創新及國際競爭力。甚有外商以親身經驗表示：其申請執照時，承辦人員卻要求檢附租約，惟因未能確知可否申請到執照，冒然去租辦公室，嗣後若無法獲得核准，將增加額外成本，顯示主管人員多未能從市場參與者之角度去考量問題，將民間企業當作「夥計」，而非「夥伴」。此外，對營業之規範採取正面表列，凡事皆要政府批准，此雖然反映金融機構特許行業之特性，但凡事要報准才能做，必定會阻礙創新。再者，政府未能依法行政，行政裁量權力過大，標準卻不夠客觀、一致、或透明化，使得業者有無所適從之感，在公平性及施政的一致性方面也可能會因人、事或時間而改變，不僅招致因人設事的批評，亦影響市場的長期發展。

按我國金融國際競爭力不足，原因雖係多方面，有體制、觀念、機制、環境等，但長期以來，政府並未以面對產業的態度來對待金融業，造成我國金融業一直處於政策指導、政府管制以及政府保護之環境下發展，嚴重扼殺金融業創新發展之有效空間，形成我國金融機構普遍經營績效不佳且金融體系不甚健全之現象。從世界經濟論壇公布二〇〇一至二〇〇二年全球競爭力指標報告中，與「政府」相關之指標排名可發現，在全球七五個國家成長競爭力之評比中，我國較差部分即在公共部門，排名第二十四名，遠低於整體成長競爭力第七名。其中「官僚作業繁複的程度」方

面，我國為第三十三名，比日本之第一名、美國第十二名、新加坡第十四名為差。且隨著國內金融市場不斷開放，我國正步入金融創新的時代，各式金融新商品亦與時俱進，惟相關主管機關卻缺少研發之良好條件與環境，且未具有相關實務經驗及專業訓練，致無法因應新的挑戰，造成現今財經法令管制過多，執行欠佳，行政效率不彰，並阻礙金融業之創新及競爭力，殊有未洽。

(二)我國逾期放款定義失之過寬，未與國際標準接軌，致無法覈實反映金融機構實際財務狀況，核有不當：

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。美國、日本、英國、德國等國列為逾期放款的原則是「不論本金和利息，逾期三個月就列入」，而我國對「利息的部分」是逾期六個月始列入，相較國際標準我國逾期放款之定義顯較寬鬆，造成金融機構有相當空間以借新還舊方式讓借款戶繳息，協議部分清償，甚為滿足「二五八」金融改革目標，競相以超低利率搶標大型企業放款，刻意壓低逾放率，隱瞞逾放真相，致逾放數據無法真實表達。依據財政部公布之統計，九十一年十二月底止，我國全體金融機構逾放比為六·八四%，惟標準普爾於九十二年四月發表之「新興亞洲銀行資產品質評估報告」指出，我國九十一年年底金融機構逾放比是十三%，較官方統計高出近一倍，主要即因我國主管機關對

於金融機構問題資產之定義過於寬鬆，致其逾放比偏低。該報告並強調，我國逾放定義之嚴謹度不僅低於新加坡、香港，也不及馬來西亞、泰國和菲律賓，僅高於印尼與印度。

按壞帳持續增加與逾放比率之失真為當前金融機構主要問題，尤其多數金融機構對問題企業之放款並未充分揭露在報表上，且主管機關對於金融機構利用不當手法壓低逾放之欺瞞行為，未能嚴格檢查並從重處罰，致問題金融機構為美化帳面，常掩飾逾放數據，未充分透明揭露，使得外界在評估金融機構資產品質會有錯估之風險，而外國媒體或外資亦一再臆測我國有發生金融危機之可能性；又掩飾逾放數字，影響金融機構提列壞帳準備之水準，進一步影響資本適足率之正確性，尤可能致使政府處理問題金融機構時程延宕，迨擠兌事件發生後，始發現財務黑洞深不見底，更造成後續處理成本偏高，核有不當。因此，政府應儘速實施放款分類與逾期放款及呆帳損失提列標準新制，符合國際金融規範，公佈逾放資料之真實數字，尤其應與金融檢查結果結合，非僅由金融機構財務報表稽核，而產生「虛盈實虧」的現象，以強化金融監理機能，有效保障存款人權益，維護金融體系之健全。

(三) 政府對於金融資訊公開揭露制度之建立，態度消極且有偏差，致無法有效執行市場紀律，進而發揮市場制約功能，核有未當：

隨著科技進步、金融創新、和法規鬆綁，金融監理面臨重大挑戰。傳統金融機構已邁向網路之「虛擬銀行」，透過財務工程，衍生性商品等金融創新商品不斷推

陳出新，僅以資本準則為基礎來監督金融機構風險，顯得力有未怠，且處處困難。面臨此等金融生態不變及金融版圖重劃，金融機構資訊透明化及公開揭露已成為國際間共識及金融監理新趨勢。為強化金融機構業務及風險透明化，巴塞爾委員會於一九九八年九月首次公布「強化銀行資訊透明化」報告，強調「資訊透明化」與「公開揭露」在有效發揮「市場紀律」和輔佐金融監理之重要性，並明白揭示銀行應公開揭露下列六大資訊：（1）財務績效、（2）財務狀況、（3）風險管理策略與實務、（4）風險暴露、（5）會計政策、（6）基本業務經營與公司策略管理。由於公開揭露之重要性，巴塞爾委員會於二〇〇一年底公布新版資本協議，以取代一九八八年的資本協議。新協議主要由三個支柱組成，第一個支柱將資本適足率與實際的風險作更緊密連結；第二支柱加強主管機關的審查程序；第三支柱為適切地揭露風險相關資訊，可透過加強市場自律之規範來達成。第三支柱增強「市場自律」規範，並具體說明銀行應公開那些資訊。例如，銀行必需揭露足夠及適切的風險相關資訊，包括一般資本、風險暴露及估計（信用、市場及營運風險）、未償貸款．．．等，以提高財務透明度，使存款人、投資人可評估銀行的資本適足性，判斷該銀行是否健全，並藉此強化第一、二支柱之功能，提昇銀行安全之強度。

惟查長期以來，主管機關將「避免系統風險」當成金融監理之主要任務，認為立刻公佈金融機構真實逾放數據，對於問題金融機構會造成很大的經營壓力，一旦問題金融機構倒閉即會形成骨牌效應，進而衍生系統風險，是以主管機關將個別金

融機構之真實逾放數據視為業務機密，僅要求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，其他金融機構則未予規範，相較之下，我國金融機構年度財務報表資訊揭露之量與質而言，皆較國際範例不足或不及，核有未當。惟查「市場制約」與「金融監理」為「不同動機相互併行」以促進金融機構穩健經營之一項重要功能，金融市場具有「優勝劣敗」的特性，愈是成熟的金融市場，市場機能愈形重要；如沒有金融監理機關引導並強制建立「資訊公開揭露」制度，市場上沒有足夠資訊，一般存款人、投資者與其他的市場參與者既無法充分瞭解金融機構的優劣，交易無從選擇對象，則對於風險超乎正常的金融機構不會產生壓力，「市場制約」的功能即未能充分發揮。政府應體認國際潮流及國內金融環境之演變，落實公開揭露，以確實反映其營運狀況，提昇金融機構經營透明度，並藉由投資人、債權人等共同監督，發揮市場制約功能，擷節政府監理資源，方是強化我國金融體質根本之道。

綜上所述，我國金融問題是結構性問題，係長期累積所造成，積弊已深，包括政策、法令及執行面，而行政院及財政部在推動改革時，往往政治凌駕專業，即使有專業考量，也不夠堅持，或缺乏魄力之執行，導致金融改革效果不明確，金融品質未有明顯改善，金融基本面仍然持續惡化，實難辭其咎，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院並轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

中 華 民 國 九 十 二 年 月 日

提案委員：