



RRPF89070199 (19.P)

行政院國家科學委員會專題研究計畫期末報告

計畫名稱：我國銀行法制之再造－日本金融革新之啓示

計畫編號：NSC 89-2414-H-032-007

執行日期：88年8月1日至89年7月30日

主持人：林江峰 淡江大學國際貿易學系

摘要

一九九六年十一月日本首相喬本龍太郎宣佈將仿效英國一九八六年實施之金融大改革的作法，積極推動日本版的金融大改革，依據市場自由化、市場公平化與市場國際化三大原則，積極再造日本金融體系與法制，以期解決日本一九九〇年泡沫經濟崩潰，對日本經濟與金融體系所造成之鉅創與金融空洞化的隱憂，並期提升日本金融機構之國際競爭力。我國經濟因為與國際金融市場互動頻繁，自然無法避免此次東亞金融風暴之影響，企業連續爆發財務危機，並影響金多家融機構，繼加之房地產暴跌使許多銀行擁有許多不良債權，致使銀行之信用評等等級被調降，因此也顯示出國內銀行的體制及金融制度上的運作的某些隱藏危機，而有待改革。因此本文即分析日本金融大改革之原因、背景、原則、措施與其金融機構危機處理機制，及探討我國銀行法制改革措施，並認為我國應儘速參照日本金融改革之經驗與措施，積極處理我國銀行金融機構逾放與呆帳，以健全我國金融體制。

關鍵詞：台灣、日本、銀行、銀行法、金融大改革

Abstract

In 1996, the Japanese government decided to replicate 1986 British Big Bang and aggressively implemented its own version of Big Bang to reform its financial system. Following the principles of "Free", "Fair", and "Global", the financial industry and regulatory regime will be further liberalized. The big bang intends to solve Japan's economic problems resulting from the burst of bubble economy in 1990 as well as to strengthen the international competitiveness of Japan's financial industry. On the other hand, Taiwan's economy and financial system are also suffered from Asian financial crisis because of its close interaction with international financial markets. Several enterprises, banks and financial institutions have been hurt by liquidity problems. In addition, banks also face accumulation of bad loans caused from the decline of real estate price. The liquidity problems and bad loan also caused some banks suffered by bank runs, and financial market worries that whether Taiwan's banking industry will have systematic bankruptcy similar to that of in Japan. This indicates some problems exist in Taiwan's banking and financial system, and further reform is needed. Therefore, the purpose of this project intend to explore whether the regulatory reform of Japan's Big Bang can give some lessons to Taiwan's future banking reform. To serve this purpose, this paper intends to analyze the background, regulatory reform and financial institutions crisis-solving mechanism of Japan's Big Bang. Taiwan's recent banking regulatory reform will be also discussed. Finally, this paper suggests Taiwan should replicate Japan's experience to solve the bad loans of its financial institutions as soon as possible.

Keywords : Taiwan, Japan, bank, Banking Law, Financial Reform (Big Bang)

我國銀行法制之再造－日本金融革新之啓示

壹、前言

一九九六年十一月日本首相喬本龍太郎宣佈將仿效英國一九八六年實施之金融大改革的作法，積極推動日本版的金融大改革，以期解決日本一九九〇年泡沫經濟崩潰，對日本經濟與金融體系所造成之鉅創與金融空洞化的隱憂，並期提升日本金融機構之國際競爭力。我國經濟因為與國際金融市場互動頻繁，自然無法避免此次東亞金融風暴之影響，企業連續爆發財務危機，並影響金多家融機構¹，繼加之房地產暴跌使許多銀行擁有許多不良債權，致使銀行之信用評等等級被調降，因此也顯示出國內銀行的體制及金融制度上的運作的某些隱藏危機，而有待改革。因此本文第二部分將分析日本金融大改革之原因背景，第三部分說明日本金融大改革之原則與措施，其金融機構危機處理機制則於第四部分探討，第五部分則分析我國銀行法制改革措施，最後，結論與建議。

貳、日本金融改革之背景

一、泡沫經濟之崩潰

一九八〇年代，日本因外貿鉅幅出超，於一九八五年與美國達成「廣場協議」(Plaza Agreement)後，日圓匯價急遽挺升²。於此同時，為避免對日本出口產業造成衝擊，日本政府採取寬鬆之貨幣政策，使利率下降，游資紛紛流向股市與不動產，致使股價與不動產價格急遽上漲，而導致嚴重的泡沫經濟現象。金融業亦因此紛紛採取擴大市場占有率的擴張性經營策略，對股市及房地產大幅擴張信用，導致其資產急速膨脹³。惟自一九八九年，日本中央銀行 - 「日本銀行」(Bank of Japan) 實施緊縮之貨幣政策，提高重貼現率以抑制泡沫經濟，日本泡沫經濟

¹ 東亞金融風暴發生後，中央票券、宏福票券因跳票被銀行團接管後，台中企銀也在中央銀行專案金檢曝光及大股東廣三集團爆發巨額違約交割下，引發台灣金融史上最大規模的銀行擠兌(bank run)事件，此次中企擠兌事件，甚至波及多家金融機構(如泛亞銀行)。

² Jessica C. Wiley, *Will The "Bang" Mean "Big" Changes to Japanese Financial Laws?* 22 HAMLINE J. PUB. L. & POL'Y 381 (1999). 廣場協議使日圓對美元匯價於一九八五年二月至一九八八年一月急遽挺升百分之五十三。*Id.*

³ 楊金財，日本金融改革與銀行的因應對策，中國商銀月刊，第十六卷第三十二頁（民國八十八年十月）。

因而於一九九〇年崩潰，導致股市及房地產價格暴跌與企業倒閉等骨牌效應⁴。泡沫經濟崩潰後，日本金融業亦受創甚重，尤其銀行業擁有龐大的不良資產，規模較小的金融業相繼倒閉，大型的都市銀行亦因打消巨額呆帳而出現赤字，債信被信用評等公司降級，日本銀行業的美景已不再，有鑑於此，日本政府認為應對其金融體系進行整頓⁵。

二、緩慢之金融自由化

日本金融自由化之速度緩慢亦為人所詬病。自一九八〇年代後，日本政府進行利率自由化，其金融政策亦逐漸鬆綁。例如，日本政府修訂其外匯與外貿投資法允許其國民可自由，及允許其百分之二十之郵政儲金進行海外投資等⁶。惟長久以來，銀行及金融機構的專業（specialization）與分工（compartmentalization）蔚為日本金融體系的一大特色。不同功能的金融機構各有法令規章界定業務範圍⁷。例如長期信用銀行之功能依長期信用銀行法之規定，主要對資本設備投資提供長期融資、信託銀行提供信託服務、信用金庫則著重對小型企業提供資金融通⁸。又仿效美國 Glass-Steagall 法案的日本「證券交易法」第六十五條亦規定：銀行除了基於信託契約以投資為目的之行為外，其他證券業務均在禁止之列，且證券公司亦不可從市銀行之儲金業務，因此銀行與證券業務須明確劃分⁹。

然隨著金融資訊技術的進步與金融自由化、全球化趨勢之勃興，使銀行與證券業務之藩籬漸趨模糊。因此世界各先進國家為因應國際經濟金融的鉅大變化，均積極進行金融制度之改革，以求其金融制度能符合金融自由化之脈動。歐

⁴ Jessica C. Wiley, *supra* note 1, at 382; also see Dafei Chen, *Acute Symptoms of Chronic Problems: Japan's Procrastination in Solving Its Banking Crisis, the Current Situation and a Future Perspective*, 9 MINN. J. GLOBAL TRADE 271 (2000).

⁵ 許育菁，日本金融大改革及銀行因應對策，中國國際商銀月刊，第十八卷第八期，第十九頁（民國八十八年八月）。

⁶ 陳儔美，日本金融改革之剖析陳儔美，日本金融改革之剖析，問題與研究，第三十九卷第六期，第五十二頁（民國八十九年六月）。

⁷ J. ROBERT BROW, JR. OPENING JAPAN'S FINANCIAL MARKETS, 72 (1994).

⁸ 盧天民譯；日本銀行體系，國際金融參考資料，第四十一輯，第四十三至四十四頁（民國八十六年十二月）。

⁹ Brian Arthur Pompe, *The Japanese Financial Reform of 1993: Will Reform Spark Innovation?* 28 CORNELL INT'L L.J. 545 (1995).

美金融先進國家，已將其金融業務重心由傳統之存、放款業務提升至追求高附加價值之證券與資產管理等金融業務。惟日本金融業仍未趕上此趨勢，無法對富裕之日本國民提供其它金融理財投資之服務，使得一九八〇年代，日本國民之投資管道只有股市與不動產，使得股市與不動產飆漲，並因而造成泡沫經濟¹⁰。

日本政府亦認知此一情形，遂於一九九二年制訂「金融體系改革法」(the Financial System Reform Law)，並於一九九三年四月一日生效實施¹¹，該法內容針對既有之十六項金融相關規範進行修訂，其中包含修正銀行法與「證券交易法」第六十五條以允許銀行、證券與信託等金融機構可以透過成立子公司之形式從事彼此之業務¹²，日本金融機構銀行與證券業務藩籬的專業與分工特色自此漸趨消弭¹³。銀行因此除辦理企業融資與房地產相關產業之融資外，亦利用其所成立之子公司從事收益較高之證券投資等相關業務，銀行自此開始由重視吸收存款業務轉而重視收益成長之業務。

然日本雖早於一九七〇年代後期即開始其金融自由化之藍圖，實施包含利率自由化與廢除金融機構業務之限制等措施，及一九九二年所進行之金融體系改革，但不論是在解除金融管制之相關配套法令修訂之進行或是金融市場之整建皆未有明顯之成果，使得其金融自由化仍緩慢且未盡全功¹⁴。

三、政策之延誤

泡沫經濟崩潰後，直接影響證券市場與房地產相關產業。日本證券市場在一九九五年之市值約是其在一九八九年高峰之市值之二分之一，計損失約 2.5 兆美元¹⁵。又股票市場之崩跌影響經濟景氣，亦衝擊不動產業，許多商用大樓無法出租出去而成空屋狀態，會員制休閒旅館與高爾夫球俱樂部亦招募不到會員，據日

¹⁰ 許育菁，前引註二，第二十頁。

¹¹ 張捷昌，日本新金融制度之探討，台北銀行月刊，第二十五卷第六期，第六十頁（民國八十三年六月）。

¹² Edward J. Park, *Allowing Japanese Banks to Engage in Securitization: Potential Benefits, Regulatory Obstacles, And Theories for Reform*, 17 U. PA J. INT'L ECOM. L. 723 (1996); Colin P.A. Jones, *Japanese Banking Reform: A Legal Analysis of Recent Development*, 3 DUKE J. COMP. & INT'L L. 423 -426 (1993).

¹³ Colin P.A. Jones, *Id.*, at 410-414.

¹⁴ Defei Chen, *supra* note 3, at 277.

本不動產機構研究機構之報告，自一九九一年至一九九七年間日本六大都會區（東京、橫濱、名古屋、京都、大阪與神戶）之商業用地之地價損失近四分之三之價值，住宅用地之地價跌幅亦超過百分之五十¹⁶。

然由於企業向銀行融資之擔保多為股票或不動產，受證券市場與不動產相關產業之急遽走下坡影響，銀行亦承受許多不良債權，使銀行不良債權問題逐漸形成。惟金融主管機關大藏省於初期並未正視是項問題，並未對許多不良債權已超過其資產之百分之二十以上而必須宣告破產之金融機構進行破產之處理。日本政府延誤處理金融機構不良債權，使日本金融機構之不良債權問題日漸惡化，並影響其金融體系之健全¹⁷。在鉅額不良債權之壓力下，金融機構陸續發生經營危機，一九九四年十二月東京協和信用組合及安全信用組合首先發生經營危機，一九九五年宇宙信用組合、木津信用組合、兵庫銀行、大阪信用組合及住宅金融專門公司繼而相繼倒閉¹⁸。

又一九九七年中旬泰國所引發之亞洲金融風暴造成亞洲國家貨幣相繼貶值，股市亦受連累而重挫。身為東亞之主要投資國與債權國之日本，亦受風暴蔓延波及，使其經濟受鉅創，導致日本三陽證券、北海道拓殖銀行及山一證券等多家銀行及金融機構倒閉¹⁹，使日本陷於金融危機之不安窘境，為挽救日本金融體系，日本政府遂決定更加積極進行金融改革。

參、金融大改革

由於日本泡沫經濟崩潰、金融機構不良債權問題與一九九二年金融改革未竟全功造成日本經濟衰退與金融體系不健全，金融空洞化的隱憂逐漸浮現。因此更顯示日本金融體系與制度亟需再造。日本政府遂決定更加積極進行金融改革，

¹⁵ Jessica C. Wiley, *supra* note 1, at 383.

¹⁶ 施志調，當前日本銀業之經營危機暨解決之道，財政部八十七年度銀行業務經濟研究報告，第五頁（第一商業銀行出版）。

¹⁷ 陳儋美，前引註三，第五十四頁。

¹⁸ 蘇顯揚，日本金融再生相關法案等金融改革對日本經濟景氣的影響，經濟情勢暨評論，第四卷第四期，第十五頁（民國八十八年三月）。

¹⁹ 袁成平，從倒閉破產風波展望日本金融機構改革，貿易週刊，第一七七四期，第十頁（民國八十六年十二月二十四日）。

並於一九九六年十一月宣佈仿效英國一九八六年實施之金融大改革的作法，積極推動日本版的「金融大改革」(Japanese Big Bang)，並預期在二〇〇一年完成改革²⁰。

一、改革原則

按日本金融大改革之計畫，日本金融業之管制措施將依據市場自由化(Free)、市場公平化(Fair)與市場國際化(Global)三大原則下予以解除，希冀藉此改革重建日本金融體系，提升日本金融機構之國際競爭力，並使東京金融市場規模與紐約和倫敦金融市場齊名，其內容為²¹：

(一) 市場自由化

本諸市場自由化原則，將各種金融業務限制放寬，擴大銀行與證券業務內容，降低銀行、證券與保險業間相互兼營之門檻，使其業務多角化、綜合化。並廢除外匯指定銀行制度、外匯買賣及清算、國外存款及買賣有價證券之限制等外匯管制措施，及解除金融產品開發與上市之限制、對外國人投資之限制及使包含證券交易在內之各種金融服務手續費率自由化。

(二) 市場公平化

信守市場透明化與相互信賴原則，落實各項資訊之揭示(disclosure)，增進市場透明性與可靠性，確立經營者之責任，並對違反市場交易規範者處以重罰。

(三) 市場國際化

順應國際市場交易法則，修訂日本會計制度與相關法規，以符合國際標準。其次與世界各國金融監管當局建立全球性金融合作及監督系統。

在上述所揭示三原則下，將日本現有過度保護而缺乏效率之金融體制注入自由化、國際化與競爭性，將有助於未來日本金融機構能藉由合併以追求規模經

²⁰ 楊金財，日本金融改革與銀行的因應對策，中國商銀月刊，第十六卷，第三十二頁(民國八十八年十月)。

²¹ 張智為，日本金融革新展望，台灣經濟研究月刊，第二十卷第五期，第十四頁至十五頁(八十六年五月)；楊金財，日本金融改革與銀行改造，中國商銀月刊，第十七卷，第十三至十五頁(八十七年六月)；袁成平，前引註十七，第十一頁(八十六年十二月二十四日)。

濟與擴展業務。然如何將金融效率化所產生之效益回饋消費者，與金融主管機關為維持金融穩定所為之確保金融機構淨值、加強資訊公開與判斷錯誤經營明確化等，皆是日本政府所須面臨與解決之挑戰²²。

二、金融監理與行政革新

由於銀行及其他金融機構相繼破產倒閉與金融弊案頻傳，因此金融監理與行政革新亦為日本金融改革之重點。其內容可分為制訂「金融監督廳設置法案」等相關法案與修正日本銀行法。

（一）金融監督廳設置法案

日本政府制定「金融監督廳設置法案」及其他配套法規，並於一九九七年六月十六日正式生效實施，藉以妥善規劃金融監理資源與落實金融檢查，並促進金融業務更進一步透明化與公平化。依該法案之規定，大藏省將金融檢查與監督權移交給由原隸屬大藏省秘書處下之金融檢查部所升格之「金融監督廳」，大藏省仍保有統合銀行局與證券局兩局組織之「金融局」，並負責銀行與證券之企畫與立案。新成立之「金融監督廳」獨立於大藏省外直接隸屬於總理府下之行政機構，負責對銀行、證券、保險公司、農業金融及非銀行金融機構進行綜合監理（consolidate supervision）。在人事上，「金融監督廳」之首長係由首相直接任命，並受其委託執行任務，該法並明文禁止「金融監督廳」之部長以上之主管與大藏省交流，並不得轉任民間機構之主管階層，以確保業務機密性²³。

金融監督廳之主要業務為：1. 負責包含銀行、農業金融公司、非銀行金融公司與勞動信用協會等金融機構之監督與檢查；2. 掌理銀行、證券與保險業等執照之註銷；3. 監管證券交易及執行處分；4. 一般性之個別金融機構破產處理，惟嚴重性金融危機則由內閣與金融監督廳共研因應之道；及 5. 核定存款保險運用之妥適性²⁴。由於新成立金融監督廳之業務多由大藏省所移轉，因此金融

²² 王耀興，日本金融空洞化原因及對策，存款保險季刊，第九十五頁（民國八十六年六月）。

²³ 黃淑君，日本未來金融監理制度與金融檢查之方向，存款保險季刊，第十一卷第一期，第六十二至六十四頁（八十六年九月）。

²⁴ 同前註，第六十四頁；盧天民，前引註七，第六十五頁。

監督廳之成立預期對大藏省之權限大為削減，且依其運作之情形，其權限甚或超越大藏省原有之銀行局及證券局²⁵。

（二）日本銀行法之修正

另由於對貨幣政策缺乏獨立決策之日本銀行，普遍被認為應對日本泡沫經濟負責，又由於能貫徹市場機能與確保貨幣決策之透明度之具有性之獨立中央銀行為吸引外資不可或缺之要件，因此強化日本銀行獨立性及成為日本金融大改革之重點之一。日本於一九九七年六月修訂「日本銀行法」，並自一九九八年一日起生效並實施。修訂後之日本銀行法將強化日本中央銀行超然之獨立性（Independence），及決策過程之透明化，並使日本銀行處理金融檢查業有法源依據²⁶。其主要修正內容如下²⁷：

1. 修訂日本銀行之宗旨：其主要職務除為發行鈔卷、制訂與執行貨幣政策外，亦應維持物價之穩定，以利全國之經濟發展，確保日本銀行貨幣政策之獨立性與透明性；
2. 政策委員會結構與職務之改革：政策委員會改制為日本銀行之內部機構，並對與貨幣政策有關事項、基本政策業務與其他如金融監理業務有決策權，另亦規定政策委員會會議之內容與記錄應予公開；
3. 確保日本銀行官員與職員之地位，規定日本銀行官員與職員之薪資與退休後至民間服務之規範；
4. 對不當行為與預算經費控管之糾正；
5. 界定日本銀行之業務；
6. 增加對國會報告次數與建立半年營運報告之相關程序；
7. 修訂法定準備制度法，並廢除大藏大臣之更改、變動或取消法定準備

²⁵ 張智為，前引註十九，第十六頁。

²⁶ 徐梁心漪，日本銀行法修訂簡介，存款保資訊季刊，第十一卷第四期，第八十四頁至八十五頁（民國八十七年四月）；謝佳雯，日本銀行法修正發展之研究，中央銀期季刊，第二十卷第一期，第七十八頁至八十二頁（民國八十七年三月）。

²⁷ 盧天民，前引註七，第六十五至六十七頁。

率之權。

對於日本金融監理與行政革新，日本政府報以期許，惟金融監督廳之職員九成由大藏省官員轉任，部長級以下之職員亦可與大藏省間人事交流，且日本銀行總裁亦由大藏省卸任官員擔任，因此是否能夠做到真正金融監督獨立仍有待觀察。又由於金融企畫與行政仍由大藏省負責，地方金融機構之檢查與監督亦由大藏省各財務局負責，如此，金融監督廳對於金融機構之監理勢必須與大藏省在金融行政上合作，因此如何保持公正、公平與透明之監督機能，將是金融監督廳所面臨之挑戰²⁸。

肆、金融危機處理相關法制

一、金融機能安定化緊急措施法案

為穩定金融，防止金融機構不良債權問題繼續惡化，日本政府於一九九八年二月制訂「金融機能安定化緊急措施法案」，並配合「過渡銀行」(bridge bank)制度，寄望能藉由立法方式作為投入公有資金以拯救金融機構經營危機。該法案係在存款保險機構內創設「金融危機會計管理帳」，並由政府公債與日本銀行出資十三兆日圓因應，藉此公有資金承受金融機構之優先股，以充實金融機構之自有資本，達到穩定金融體系之目的。然以公有資金支出遭受日本國民之批評，且對審核申請杼困金融機構之審查委員之能力備受質疑；又對該法規定注入之公有資金係用以承購金融機構所發行之優先股，然大部分申請之金融機構係以其子公司之公司債因應，結果並無法有效提升金融機構自有資本比率，因而該法案並未獲國會支持通過²⁹。

二、金融再生相關法

未獲國會通過之「金融機能安定化緊急措施法案」，經日本朝野協商並修正後，日本國會於一九九八年十月通過「金融機能早期健全法」與「金融再生法」，計畫動用六十兆日圓之公有資金，加速處理金融機構之不良債權。該二法案內容

²⁸ 陳儔美，前引註三，第六十四頁。

²⁹ 蘇顯揚，前引註十七，第十八頁。

如下：

金融再生相關法計有八項子法：1. 金融再生委員會設置法；2. 金融再生緊急措施法；3. 金融再生委員會關連法案整備法；4. 存款保險法修正案；5. 債權管理回收業特別措施法；6. 附抵押權之債權轉讓圓滑措施；7. 不動產標售手續圓滑化法；與 8. 特定標售手續調查評價臨時措施。其主要重點為設立金融再生委員會，並由其處理銀行之破產，其對破產銀行之處理方式可由「金融整理管理人」進行清算、「過渡銀行」暫管或處以國有化之特別公共管理擇一處理之。對於可能無法支應存款人提現之金融機構向金融再生委員會提出救濟申請後，亦可列為特別公共管理之對象。並合併「住宅金融債權管理機構」與「整理回收銀行」為「清算信託公司」(resolution trust corporation) 以承接金融機構之不良債權³⁰。

三、金融機能早期健全法

金融機能早期健全法之目的係在強化金融機構資本，謀求金融機能之早期健全化，恢復國內外對日本金融體系之信任³¹。其公有資金來源係以七兆日圓之政府公債及政府以保證方式，由日本銀行及民間金融機構提供存款保險機構六十兆日圓之貸款。並設立會計獨立之「金融機能早期健全帳」³²，對資本結構不佳之金融機構購買其優先股，藉以強化其資本結構。另對體質健全之銀行為承接破產銀行而導致影響其信用，或因進行金融機構之合併時，提供資本挹注之協助。其運作方式係配合對日本金融機構進行全面體檢其資本適足率，對於資本適足率不足百分之八者，要求其須提出經營改善計畫，並持續監督其不良債權與組織精簡情形。對於資本適足率不足百分之四者，依前述改善計畫與監督作業處理外，若銀行提出申請公有資金挹注其資本時，則由「清算信託公司」取得其發行在外二分之一以上之股票，並進行減資與管理接成之重組。對於資本適足率未滿百分之

³⁰ 葉明峰，日本金融危機處理法制之探討－金融再生及相關法案，自由中國之工業，第七十八頁至第七十九頁。

³¹ 金融機能早期健全法第一條。

³² 金融機能早期健全法第十五條。

二者，則由金融再生委員會決定處以停業或其他處理方式³³。

此次日本「金融大改革」有別於以往之溫和之循序漸進式之改革，而採取全面積極之改革，並訂定具體時間表，使日本政府各相關部會及業者面臨極大之壓力。惟日本經濟景氣長久不振及金融積弊已深，此次大刀闊斧之改革實有其必要，且目前金融監督廳已計畫將金融業務之限制措施之解除，提前三至六個月進行，於一九九九年十月一日正式實施³⁴，因此日本政府已有加快「金融大改革」之腳步。

伍、我國銀行法制革新

我國銀行法在制度上與日本相似，對銀行業之架構亦以專業、分工之立法精神將銀行類別劃分為商業銀行、儲蓄銀行和專業銀行。但實際上銀行法第二十八條適用的結果，允許銀行同時經營商業銀行、儲蓄銀行、專業銀行及信託投資公司(包括證券業務)等業務，因此銀行經營實務上所謂的儲蓄銀行只是銀行附設的儲蓄部，並無獨立的儲蓄銀行的設立。所謂的專業銀行，其實還是以商業銀行的業務為主。因此銀行法雖有明確的分類，但銀行在實際經營上卻多以商業銀行業務為主。且銀行法第三條列舉銀行得經營之業務範圍外，亦於該條之第二十二款允許銀行經中央主管機關核准得辦理其他業務之概括性規定，更使銀行之業發展趨於多元化。又依銀行法第七十四條規定商業銀行經核准亦得轉投資其他企業，因此銀行之業務有朝綜合化發展的趨勢。所以銀行法之專業分工的規定與我國現實金融業的經營現狀之間確有頗多脫節的現象。另亞洲金融風暴後，我國銀行逾放比率創下歷史新高記錄，致銀行經營日趨艱困，又我國銀行大多為未達經濟規模之小型銀行，其經營成本亦偏高，且未來因加入世界貿易組織我國金融市場開放所帶來跨國銀行之競爭，將對我國銀行造成很大之威脅。因此為提昇我國銀行業之國際競爭力，政府相關部門已進行相關金融法制之調整。茲述如下：

一、銀行法修正案

³³ 葉明峰，前引註二十九，第七十九頁至第八十一頁。

³⁴ 日本金融限制十月起擬全面鬆綁，工商時報，第五版，(民國八十八年三月二十二日)。

鑑於國內外金融情事急遽變遷，現行法令對銀行經營與合併之規範有所不足，行政院於民國八十八年三月十七日審查通過財政部提出之「銀行法部份條文修正草案」³⁵，並於民國八十八年十月十三日經立法院三讀通過。該修正案共計修正三十條、增定二十八條、刪除十三條銀行法條文，以期達成健全銀行體制，強化金融自由化，提高銀行經營效能；強化主管機關對問題金融機構之處理權限，以保障存款人之權益；健全經營貨幣市場業務之機構之管理³⁶。

其中對於問題金融機構之處理，在銀行法修正案未通過前，財政部係依「金融機構監管接管辦法」得指派監管人或接管人「協助」合併，並無強制性，且須踐行一般合併程序，如此均不利以合併達到安定存款人之信心³⁷。然修正案中，在既有之第六十二條規定外，另增定第六十二條之一至九條之規定，允許中央主管機關得視缺失之輕重，對違規或經營不善之銀行施以不同之處置；並對中央主管機關派員監管接管或勒令停業進行清理時，明訂相關程序及效力之規定，確保銀行之健全經營，並保障存款人之權益³⁸。所以銀行受中央主管機關依銀行法第六十二條之規定進行接管處分後，依修正案第六十二條之二規定，其經營全及財產之管理處分全將由接管人行使之。

另為保障存款人之權益，並妥適處理受接管銀行，修正案第六十二條之三亦參照金融機構接管辦法第十一條、美、日存款保險立法例之規定³⁹，明定接管人對接管銀行得為之下列之處置：

- (一) 委託其他銀行金融機構或中央存款保險公司經營全部或部份業務；
- (二) 增資減資或減資後再增資；
- (三) 讓與全部或部份營業及資產負債；

³⁵ 銀行法部份條文修正草案，民國八十八年三月十七日行政院第二六二〇次院會通過。

³⁶ 同前註，第一頁至第二頁。

³⁷ 林江峰，我國銀行合併法律問題之研析，經社法制論叢，第二十五期，第八十四頁至八十六頁（民國八十九年一月）。

³⁸ 同前註，第四頁。

³⁹ 此修正條文之外國立法例之參考為美國聯邦存款保險法第十三條第 C 項規定第 A 目及日本存款保險法第五十九條之規定。同前註，第三十七頁至第四十頁。

(四) 與其他銀行合併；

(五) 其他經中央主管機關指定之重要事項。

並規定其為處置時，應研擬具體方案，報請中央主管機關核准。

銀行或金融機構依修正案第六十二條之三之規定與受接管銀行合併時，依修正案第六十二條之四第二項之規定：

- (一) 可免依公平交易法第十一條第一項規定向公平交易委員會申請許可，惟須經中央管機關認為有緊急處理之必要，且對金融市場競爭無重大不利影響時，始可為之；
- (二) 合併之銀行若為股份有限公司之組織，對銀行合併之決議，免除公司法第三一六條第一項至第三項合併重度特別決議之規定，降低股東大會決議之門檻，祇須經代表已發行股份總數過半數股東出席股東會，以出席股東過半數之同意行之。另亦免除公司法第三一七條對反對股東之保護，對合併不同意之股東不得請求收買股份；
- (三) 合併之金融機構若為農會、漁會時，則免除農會法第三十七條及漁會法第三十九條有關會員權益重大影響事項決議規定之適用，降低此等決議之門檻，對於該等金融機構祇須經其會員（代表）大會以全體二分之一以上出席，及出席會員（代表）二分之一以上同意行之即可；
- (四) 合併之金融機構若為信用合作社，則免依信用合作社法第二十九條第一項及信用合作社合併程序及辦法第六條有關合併決議之規定辦理，祇須經社員（代表）大會以全體社員（代表）二分之一以上之出席，出席社員（代表）二分之一以上同意行之即可。
- (五) 對上述金融機構之解散或合併之通知，免依公司法第三一六條第四項之規定，不須個別通知股東，直接以公告方式辦理即可。

對於其他銀行或機構與依存款保險條例第十六條規定進行清理之銀行合併時，依銀行法修正案第六十二條之五規定，亦應依照上述規定辦理。

由上可知，銀行法有關問題金融機構處理之修正條文，藉由免除公平交易法

申請結合許可之適用、公司法有關反對股東之保障、對股東之個別通知與降低合併決議門檻，將有利銀行與受接管銀行（或其他金融機構）順利迅速完成合併之相關程序。雖如此將對個人股東之權益有所犧牲，但在權衡社會法益之保護重於個人法益，該等修正條文之規定將有助於中央主管單位在爾後處理問題金融機構合併之順利進行及金融秩序之維持。

二、金融機構合併法草案

銀行法修正案對銀行合併之規範對象係針對問題金融機構，對於健全之銀行或金融機構並未有所規範，似為美中不足之處。惟行政院已向立法院提出「金融機構合併法草案」，並於民國八十八年六月二十二日於立法院一讀審查通過。「金融機構合併法草案」除將對健全銀行與其他金融機構之合併提供與銀行法修正案相同之租稅獎勵與簡化程序，且對於銀行合併所支出高出資產淨值之部分，准以商譽認列，在五年內攤銷，以鼓勵銀行金融業間之自願合併⁴⁰。因此，「金融機構合併法草案」在未來若能順利通過立法，將可填補現行法規對健全銀行合併規範之缺口，使我國銀行金融機構間之合併規範更趨完善。

三、解決銀行呆帳之相關法案

台灣金融部門所存在的問題在於放款過於浮濫，各個金融機構充斥著政治性與私人性關係的貸款。政治人物往往憑藉著其身份，便可以輕易從銀行中貸得高額的款項，而一旦其無力償還時，這筆貸款也成為呆帳，由銀行加以吸收。據中央銀行總裁彭淮南表示今年（二〇〇〇年）八月底我國銀行（不含農漁會基層金融）逾放比率為五·三一%，逾放總額達七千四百零三億元，創下歷史新高⁴¹。然根據財政部公佈的資料顯示，到民國八十九年六月份為止，全國基層金融機構的逾放比率卻已經高達百分之十四·八三，距離財政部長於立法院所說金融風發生的標準百分之十五，已經相去不遠，可見基層金融機構的問題相當嚴重⁴²。因

⁴⁰ 「金融業合併法將訂強制條款」，自由時報，民國八十八年五月二十二日，第十七版；「金融業合併法草案首度曝光」，工商時報，民國八十八年五月二十二日，第一版。

⁴¹ 唐玉麟，8月逾放7千餘億創歷史新高，中時晚報，民國八十年十月九日。

⁴² 許嘉棟：大膽改革金融向呆帳宣戰，中國時報，民國八十九年九月十一日。

此，銀行呆帳問題的解決必須從制度面著手，進行體制改革。

(一) 資產管理公司

為解決金融機構呆帳之問題，財政部金融局於八十九年九月二日成立「設立資產再生機構」及「改善農漁會信用部營運」推動小組，以研擬我國設置資產再生機構之法律環境⁴³。同時，財政部預定在近日內，輔導國內金融機構或其他投資者，成立一至二家資產管理公司（AMC），至於公營資產再生公司，則因無迫切的必要性，確定不在九十年度編列預算執行⁴⁴。

資產管理公司主要目的在於把銀行不良債權與優良債權切割開來交由具有專業技術的資產管理公司處理，銀行一方面可以立即降低逾放比率，另一方面可以專心開拓核心業務⁴⁵。因此透過專業資產管理公司加速清理銀行的不良資產，有助於改善銀行的體質，亦可使得低迷之金融股價大幅回升。目前財政部所規劃資產管理公司之設立途徑有兩種，一種是依今年（二〇〇〇年）九月頒佈的「信託業設立標準」成立信託公司或由現有銀行換發申請信託業執照，其資本額為五十億元以上；第二種是直接申請設立資產管理公司，資本額則須二百億元以上。但是前者可在國內發行信託受益憑證、募集資金，以進行處分開發資產；後者則不能發行受益憑證募集資金⁴⁶。

(二) 資產再生公司

財政部亦將於九十年度中央政府總預算中編列一百億元成立公營資產再生公司處理問題金融機構的不良債權。同時，金融局正積極研擬「中央金融資產再生機構管理條例」⁴⁷，擬以特別法來賦予公營資產再生公司 Resolution Trust Corporation（RTC）處理問題金融機構的機制。惟應當加以澄清的是，RTC 乃源

⁴³ 金融局重要措施，見 http://www.boma.gov.tw/index_dir03.htm

⁴⁴ 李玉玲，落實八大結論財部排定時程明年完成營業稅法修正立法，中國時報，民國八十九年十月十五日。

⁴⁵ 謝錦芳、葉玲伶，外銀：台灣金融機構壞帳比想像中嚴重，工商時報，民國八十九年十月二十六日。

⁴⁶ 蔡惠芳，申設資產管理公司 霖園、和信、統一集團共襄盛舉，工商時報，民國八十九年十月二十六日。

⁴⁷ 葉玲伶，顏慶章：政府決編列一百億元預算成立資產再生公司，工商時報，民國八十九年十月

始於一九八〇年代中期，由於美國陷於破產之儲貸機構（savings and loans）實在太多，使得負責其存款保險之「聯邦儲貸存保公司」瀕臨破產，而不得不於一九八九年另立「金融機構改革復甦執行法」，藉由新設的RTC來處理數百家儲貸機構之清算、破產事宜，因此無論考其文義或究其功能，均應譯為「清算信託公司」，實不能與「資產再生」混為一談⁴⁸。

陸、結論

由於日本經濟景氣長久不振及金融積弊已深，此次日本「金融大改革」有別於以往之溫和之循序漸進式之改革，而採取全面積極之改革，並訂定具體執行時間表，日本政府如此大刀闊斧之改革實有其必要。而我國銀行體系根本大法——銀行法修正案已經立法院審議通過，並將於近日公佈實施，將有助於健全我國銀行體制，強化金融自由化，提高銀行經營效能；並強化主管機關對問題金融機構之處理權限與保障存款人之權益。惟「金融機構合併法」仍於立法院仍未審議通過，政府應加速此法案之通過以助我國銀行金融機構競爭體質與經營效能。

又我國政府對於金融機構不良債權之處理解決方案尚未定案，面對銀行超過七千億之逾放金額，及包含二百八十七家農會信用部、四十八家信用合作社與廿七家漁會信用部之基層金融機構逾放催收及呆帳金額，財政部所擬議之資產再生公司之資本額只有新台幣一百億元，縱再加上中央存款保險公司之一百億元資產，應不敷賠付，因此我國實應參照日本金融大改革之措施與經驗，儘速成立目前財政部所擬議之資產管理公司與資產再生公司及其相關配套法律措施、提高資產再生公司之資本，積極檢討金融弊案發生之根由，強化金融紀律與集結一切必要之資源（包括法務部調查局、地檢署、財政部金融局、中央銀行金檢處、中央存款保險公司等單位所能掌握之資料、專業、人力、權限等），以嚴懲不法並查扣關係人之犯罪所得，並窮盡各種手段對其催收，因此行政、立法部門在審議中央金融資產再生機構管理條例時，倘若未能納入有效之機制，以根絕金融機構

八日。

⁴⁸劉立恩，勿假「資產再生」掏空金融機構，中國時報，民國八十九年十月十日。

之經營者棄內部控管制度於不顧以致逾放水位節節升高之敗跡劣行的話，則為金融安定埋下不定時炸彈，且國家財政受其拖累將有再次引爆之可能。如此，我國金融革新將功虧一簣。