

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：進修)

美日金融改革比較及對我國之啟示

服務機關：行政院經濟建設委員會
出國人職稱：專員
姓名：許福添

出國地點：美國
出國期間：九十年八月二十七日至九十一年六月二十六日
報告日期：九十二年一月二日

E0/
CO9004300

系統識別號:C09004300

公務出國報告提要

頁數: 37 含附件: 否

報告名稱:

美國金融改革及知識經濟發展之研究

主辦機關:

行政院經濟建設委員會

聯絡人/電話:

/

出國人員:

許福添 行政院經濟建設委員會 經研處 專員

出國類別: 進修

出國地區: 美國

出國期間: 民國 90 年 08 月 27 日 - 民國 91 年 06 月 26 日

報告日期: 民國 92 年 01 月 02 日

分類號/目: E0/綜合(經濟類) /

關鍵詞: 美國、日本、金融危機、金融改革

內容摘要: 美國在1980年代曾發生金融機構大量倒閉之金融危機，惟在美國政府妥善的處理，及持續推動金融改革，成功化解金融危機，使美國在1990年代的十年間呈現高成長、低通膨、低失業的新經濟現象。反觀日本在1990年代泡沫經濟破滅後，景氣長期低迷，股市、地價大幅下滑，金融業累積龐大不良資產待處理，但經濟成長依然低迷，造成所謂「失落的十年」。由於兩國政府採取不同的態度處理金融危機並進行金融改革，使這兩大經濟體在隨後的十年中有截然不同的經濟表現。本進修計畫之目的，在研習美國處理不良債權之經驗，及推動金融改革之成效，並比較日本在這方面所作之努力。藉由擷取美日兩國在這方面之經驗與教訓，當可作為我國今後在推動金融改革工作之參考與建議。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

摘 要

美國在 1980 年代曾發生金融機構大量倒閉之金融危機，惟在美國政府妥善的處理，及持續推動金融改革，成功化解金融危機，使美國在 1990 年代的十年間呈現高成長、低通膨、低失業的新經濟現象。反觀日本在 1990 年代泡沫經濟破滅後，景氣長期低迷，股市、地價大幅下滑，金融業累積龐大不良資產待處理，但經濟成長依然低迷，造成所謂「失落的十年」。

美國在金融危機發生後，分別通過「金融機構改革復甦強制法」、「聯邦存款保險公司改進法」、「資產清理信託公司重建與改進法」等，以設立「資產清理信託公司」方式，與美國聯邦存保公司共同負責處理經營不善之金融機構，並處理不良債權。依據前述法律，美國以聯邦存款保險公司及 RTC 來處理倒閉或資本適足率低於 2% 之金融機構之架構獲得確立。累計 1980 至 1994 年間，兩家公司對 2,912 家經營不善之金融機構予以承接或提供財務援助，計花費 9,236 億美元，約占美國 1994 年度 GDP 之 13.3 %。處理成本可謂不低。

日本在泡沫經濟破滅後，因政府及民間普遍相信此次之經濟衰退僅屬單純之景氣循環，待景氣回升後，不良債權問題即可解決，因而低估不良債權之嚴重性，故而在 1998 年以前，對爆發問題之金融機構，僅以個案方式處理，未建立完整之機制來解決不良債權問題，直到 1998 年日本拖延已久之金融機構倒閉危機表面化，日本政府才通過金融安定二法案，投入 60 兆日圓資金，成立「整理回

收公司」，並賦予暫時國有化、過渡銀行、特別管理等措施之法源，以解決日益嚴重之金融機構倒閉危機，至此由存保公司處理問題金融機構之架構才逐漸型成。惟推出時機過晚，使日本至今仍深為不良債權所苦。

在金融改革方面，日本於1997年推動金融大改革，推動金融自由化，允許金融機構以控股公司方式兼營證券保險等業務，並進行金融監理單位改革，期能改善大藏省長期以來監理績效不彰之流弊。而美國亦在1999年進行金融大改革工作，開放金融控股公司成立，並加強監理機能，以因應全球化競爭之挑戰。

由於兩國政府採取不同的態度處理金融危機並進行金融改革，使這兩大經濟體在隨後的十年中有截然不同的經濟表現。本進修計畫之目的，在研習美國處理不良債權之經驗，及推動金融改革之成效，並比較日本在這方面所作之努力。藉由擷取美日兩國在這方面之經驗與教訓，當可作為我國今後在推動金融改革工作之參考與建議。

美日金融改革比較及對我國之啟示

目 次

壹、目的.....	1
貳、內容.....	1
參、心得與建議.....	28

壹、目的

美國在 1980 年代曾發生金融機構大量倒閉之金融危機，惟在美國政府妥善的處理，及持續推動金融改革，成功化解金融危機，使美國在 1990 年代的十年間呈現高成長、低通膨、低失業的新經濟現象。反觀日本在 1990 年代泡沫經濟破滅後，景氣長期低迷，股市、地價大幅下滑，金融業累積龐大不良資產待處理，但經濟成長依然低迷，造成所謂「失落的十年」。

由於兩國政府採取不同的態度處理金融危機並進行金融改革，使這兩大經濟體在隨後的十年中有截然不同的經濟表現，其作法與經驗值得我國借鏡。

貳、內容

一、美國金融改革之作法

(一)美國金融危機之成因與因應

美國在 1980 年代及 1990 年初期曾因總體經濟失衡及不當政策管制，造成數以千計的金融機構大舉倒閉，是美國自 1930 年代「經濟大恐慌」以來最嚴重的金融業倒閉風潮。惟美國政府透過不斷的學習及嘗試，

以建立不良債權處理機構、修正及嚴格執行金融監理等方式，徹底解決此一問題，使美國金融體系更為健全，也奠定了美國在 90 年代穩定成長的基石。

1. 金融危機之成因

美國在 1980 年代初期發生金融機構倒閉危機，主要導因於地域性經濟與產業蕭條、金融機構不當經營，以及金融監理不完備所致。

首先在地域性經濟方面，美國農地價格曾在 1970 年代大幅上漲後，在 1980 年代初期及中期開始下跌，由於農業收益及農地價值大幅下跌，導致農業地區之銀行大量倒閉。同時，在德州及西南部能原產地，也因 1981 年及 1985 年原油下跌，亦使得該地區金融機構大量倒閉。據統計，在當時倒閉之金融機構有 78%集中在美國西南部、加州及農業地區。

除了經濟因素外，在金融機構管理方面，美國 1980 年代初期之金融法規主要是強調放寬金融機構設立與金融業務管制之解除，並未同時制定管理金融機構追逐高風險、高報酬之配套措施，使得金融機構在競爭日益激烈中，冒險從事高風險業務。直到倒閉案件快速增加

後才注意到配套管理的重要性。

2. 問題金融機構處理方式

由於 1980 年代美國金融機構倒閉集中在儲蓄貸款機構，導致負責儲蓄貸款機構存款保險之聯邦儲蓄貸款保險公司 (Federal Savings & Loan Insurance Corporation, FSLIC) 不堪虧損而宣告倒閉。為解決此一問題，美國遂採取下列措施：

(1) 1989 年通過「金融機構改革復甦強制法

(Financial Institution Reform, Recovery, and Enforcement Act)」設立「資產清理信託公司 (Resolution Trust Corporation, RTC)」，由其負責接管經營不善之儲貸機構。

(2) 1991 年通過「聯邦存款保險公司改進法

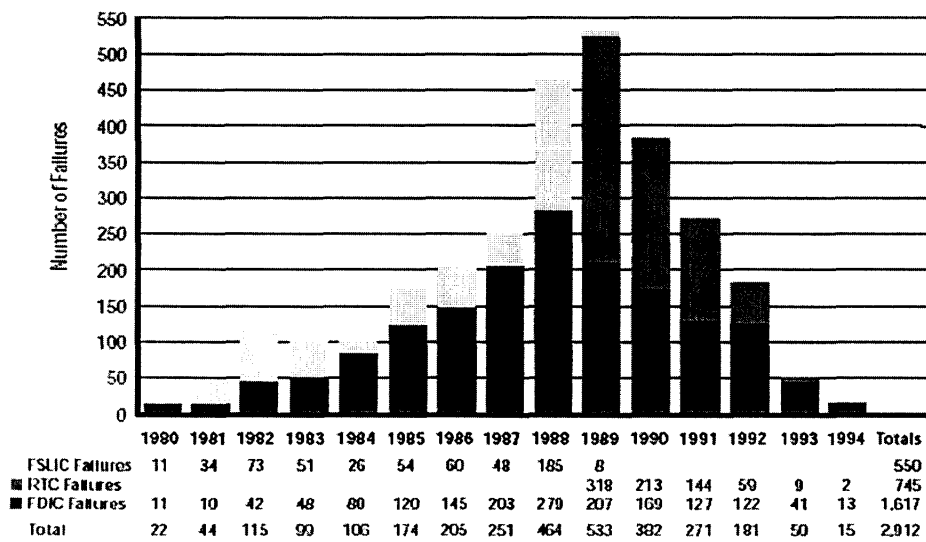
(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act)」，確立美國對問題金融機構之處理原則，即依資本適足率採取「立即糾正措施」與「處理成本最小」，即任何被採取的處理方式所花費之成本必須小於保額內理賠之金額。

(3) 同年 12 月，美國政府通過「資產清理信託公司

重建與改進法(Resolution Trust Corporation Refinancing, Restructure, and Improvement Act)」增撥 250 億美元資金給資產管理公司並將 RTC 自聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)獨立出來，以超然之地位處理金融機構不良債權。

依據前述法律，美國以聯邦存款保險公司及資產清理信託公司來處理倒閉或資本適足率低於 2% 之金融機構之架構獲得確立。累計 1980 至 1994 年間，兩家公司對 2,912 家經營不善之金融機構予以承接或提供財務援助(見表一)，計花費 9,236 億美元，約占美國 1994 年度 GDP 之 13.3%。

表一、美國存保機構處理金融機構經營不善件數
(1980~1994)



資料來源：FDIC，1994 年報

整體而言，美國存保機構對問題金融機構所採取之措施如下：

(1) 寬容計畫

本計畫係透過政府承諾、保證及例外管理等措施以改善金融機構營運；具體的內容包括：所得維持合約、淨值憑證、貸放損失分擔計畫等方式。

所得維持合約：政府為提高經營健全銀行合併經營不善銀行之意願，由 FDIC 出面約定保證健全銀行所買受資產的市場報酬率，以提高金融機構合併意願。

淨值憑證：由 FDIC 向仍具支付能力且經營沒有重大缺陷之金融機構，購買其淨損失之 50%至 70%，讓該機構在出現獲利前或與其他體質良好之金融機構合併前，准許其繼續經營。

貸放損失攤銷計畫：准許小型銀行對主要農業客戶提供農業放款的損失可於會計上遞延認列，允許銀行分 7 年期間攤銷這些損失。

(2) 購買與承受

購買與承受是 FDIC 處理倒閉銀行之主要方式，亦即由得標之金融機構購買倒閉銀行或儲貸機構之部分

或全部資產，並承受倒閉機構之存款及部分負債，不需概括承受問題金融機構之所有負債及不良資產。此方式在倒閉金融機構家數增加，且處理資源有限時，是存保機構普遍使用之方式，其交易型態相當多，包括傳統之購買與承受交易、全行收購與受讓交易等。傳統之購買與承受係清理人將問題金融機構之資產，依正常資產與不良資產分開處理，將正常資產及負債售與健全銀行，不良資產或債權則轉售予資產管理公司，以增加承受機構之購買意願。至於全行收購與受讓交易，是 FDIC 將倒閉銀行所有資產與存款移轉給買受人。由 FDIC 對得標人完成一次給付，而由買受人承受該機構所有與資產相關的風險與負債。

(3) 直接存款賠付

當存保機構無法覓得買受人，且以購買與承受交易方式辦理之成本較高時，則採取存款賠付。一般而言，小型金融機構倒閉案件時，FDIC 多以現金賠付的方式處理。主要是該方式對小型金融機構倒閉較易採行，且由於其移轉存款之附加價值小，不易吸引其他金融機構接手。

(4) 保額內存款移轉

主要是將倒閉銀行之要保存款及擔保負債移轉給同意擔任 FDIC 代理人之健全機構，由健全機構自 FDIC 手中承受倒閉的金融機構存款，代理 FDIC 進行賠付；由於此方式客戶多要求在承受銀行內開立新的存款帳戶，有助於代理機構增加業務擴張，可提高代理機構參與出價或競標之意願。

(5) 過渡銀行/接管

1987 年之銀行公平競爭法授權 FDIC 設立過渡銀行，以處理瀕臨破產之金融機構，存續期為兩年，必要時得延長為三年。此暫時性的過渡銀行架構，使 FDIC 得以延後倒閉銀行業務的時間，穩定該行狀況並決定最適當之永久性解決措施。至於「接管」則是主管機關判定某金融機構支付不能，或已符合進入接管階段，主管機關為顧及當地金融業務之正常運作，乃指派 FDIC 或 RTC 擔任接管人。接管人之任務在於監管機構日常營運，使該機構在短期內得以繼續營業。

(6) 分行分割

在某些倒閉案例中，買受機構不願意承受倒閉機構多家分行之存款，FDIC 遂將問題金融機構先行分割後再加以處理出售。由於分行分割處理，使小型機構能就特定分行參與競標，通常較能吸引較多投標人以及高的出價。

(二) 金融自由化

有鑒於金融業合併之風潮與英國實施金融大改革後，金融機構混業經營之潮流，美國於 1999 年通過「金融服務業現代化法」，廢除銀行業與證券業不得跨業經營的規定，並允許「金融控股公司」之設立，或由「銀行控股公司」升格。自此金融機構得以控股公司方式兼營銀行、證券、保險業務。此方案之特點如次：

1. 金融控股公司解禁

金融業者可設立「金融控股公司(Financial Holding Company, FHC)」，在此架構下以子公司方式從事銀行、證券、保險業務，各子公司間彼此構成關係企業。而原有之銀行控股公司亦可在 FED 核准後，升格為 FHC，以擴大經營業務範圍。

2. 聯邦註冊銀行亦得設立金融子公司

聯邦註冊銀行亦得在符合特定條件下，向美國財政部申請持有或控制金融子公司，以金融子公司從事各項金融業務。綜合以上二點，金融服務業現代化法案所開放之金融集團架構乃結合金融控股公司制與綜合銀行子公司制之模式。至於證券公司與保險公司仍禁止持有銀行子公司。

3. 從事金融業務為原則

金融控股公司之子公司所能從事之業務僅限於金融業務及其附屬業務，或與金融業務具有互補性，但不致對存款機構或金融體系的安全性與健全性產生重大風險的業務。該法並明列金融控股公司所能經營金融業務之種類，在此範圍內，金融控股公司僅在事前 30 天前向 FED 報備，即可從事法令規範內的金融業務，

4. 禁止金融控股公司與商業性公司交叉持股

金融現代化法案禁止金融控股公司與商業性公司互相持股，以避免金融控股公司經營商業性業務，而危及金融機構之穩定。該法亦規定唯有金融業務性質公司

才得購買儲貸機構，以有效隔絕商業性公司藉由購買儲貸協會進入銀行業之弊病。

(三)金融監理制度改革

美國 1999 年之「金融服務業現代化法案」除開放金融控股公司成立，及放寬金融機構業務範圍外，為因應金融控股公司成立，以及金融機構經營業務限制解禁之挑戰，也在金融監理方面做出相對應之改革。

1. 結合傘狀與功能性監理

該法案之金融監理體制係結合傘狀監理與功能性監理¹。依該法規定，FRB 為控股公司的主管機構，即處於傘狀核心之金融控股公司之監理機構。至於控股公司之關係企業或子公司監理工作，則由所屬業務的主管當局負責，此即為「功能性監理」。

2. 簡化控股公司監理

雖然 FRB 為金融控股公司之主管單位，惟 FRB 對金融控股公司之子公司行使監理職權時，必須在尊重「功能性監理」主管當局的前提下進行，以藉此簡化對

¹ PricewaterhouseCoopers, “An Executive’s Guide to U.S. Financial Modernization”, 2000.1

金融控股公司所屬子公司的監理，避免發生層層監理疊床架屋之情況。亦即 FRB 除非在金融控股公司之子公司經營已對其母公司或其他關係企業形成重大風險外，不得要求子公司提出對其直接主管機關所提報告以外之資料²。此外，除非子公司經營已危及母公司或其他關係企業，FRB 亦不得對子公司加諸任何限制或規範。

3. 限制關係企業間交易

聯邦監理當局得對其所監管的存款機構及其關係企業或子公司間的關係或交易，以法令加以限制或規範³。此外，該法案亦規定銀行的金融子公司視為銀行的關係企業，必須遵從美國聯邦準備法有關會員銀行與關係企業交易的規範。

4. 強化銀行免經紀自營商註冊之規範

美國證交法原規定銀行從事證券相關業務時，得免除經記自營商註冊及規範之規定，但在尊重「功能性監理」之原則下，新法規定金融業者若未向 SEC 註冊成為

² 同上。

³ 同上。

經紀自營商，即不得經營證券業務⁴。

二、日本金融改革之作法

日本在 80 年代末期，因日圓大幅升值及寬鬆的金融環境，造成股票及房地產價格飆漲，形成泡沫經濟現象。自 90 年代以後，由於泡沫經濟破滅，景氣長期低迷股市、不動產等價格大幅下滑，金融業累積龐大不良債權待處理嚴重拖累日本經濟復甦之腳步。有鑑於此日本於 1997 年開始加速處理不良債權，並積極進行金融改革，惟推動時機過遲，使日本至今仍為不良債權所苦。

(一) 日本金融危機之因應與不良債權之處理

1. 金融危機之成因

日本在 1990 年代因日圓匯率大幅升值，日本央行以寬鬆的貨幣政策因應，使股市和房地產價格暴漲，形成泡沫經濟現象。這段期間，日本三大都市平均公告地價在 1988、1989 年間分別上漲 43.8% 及 12.2%，而日經股價指數亦在同時期上漲 16.5% 及 26%。日本政府為抑制泡沫經濟，從 1989 年起，採取緊縮性貨幣政策，大

⁴ 同上。

幅提高重貼現率，並對金融機構不動產放款進行選擇性信用管制，泡沫經濟終於破滅。由於泡沫經濟期間，銀行大量承作不動產擔保放款，在泡沫現象破滅後，日本股市和房地產價格大幅下跌，使銀行擔保品價值大幅縮水，企業破產增加，金融機構產生龐大的不良債權，形成日本金融危機。

2. 問題金融機構處理方式

日本在泡沫經濟破滅後，因政府及民間普遍相信此次之經濟衰退僅屬單純之景氣循環，待景氣回升後，不良債權問題即可解決，因而低估不良債權之嚴重性，故而在1998年以前，對爆發問題之金融機構，僅以個案方式處理，未建立完整之機制來解決不良債權問題。以倒閉金融機構處理為例，日本存款保險公司早期僅限於收取保費及辦理賠付，無力處理大型倒閉案件，故而在1994年東京協和信用組合破產後，日本政府被迫以公共資金成立東京共同銀行，專司債權及整理回收工作。後因住專公司相繼倒閉，日本復於1995年成立住宅專門公司處理機構以為因應。1998年日本拖延已久之金融機構倒閉危機表面化，日本政府通過金融安定二

法案，投入 60 兆日圓資金，成立「整理回收公司（Resolution and Collection Corporation, RCC）」，並賦予暫時國有化、過渡銀行、特別管理等措施之法源⁵，以解決日益嚴重之金融機構倒閉危機，至此由存保公司處理問題金融機構之架構才逐漸型成。綜觀日本政府在處理問題金融機構之做法，大約可分為下列方式：

(1) 成立新銀行承接破產金融機構

1994 年底發生東京協和信用組合及東京安全信用組合倒閉案，由日本銀行及民間銀行共同出資新設東京共同銀行接管正常債權，不良債權移轉給債權回收機構處理。另 1995 年日本兵庫銀行發生經營危機遭受停業處分後，則由多家銀行、保險公司，地方財團共同出資新設綠銀行承受所有債權，並由日本銀行給予優惠貸款，以順利完成營業全部讓與。

(2) 成立住專處理機構解決不良債權

1995 年底日本住宅金融專門公司（住專公司）爆發經營危機，由日本政府透過設置於存款保險公司下住專公司專戶，及原出資機構共同集資籌設住專公司處理

⁵ 葉明峰、許福添，「日本金融危機處理法制之探討-金融再生及相關法案」，1999 年 1 月。

機構，承接七家住專公司資產，並由原出資機構、一般銀行及農林系統金融機構以放棄債權，及提供低利融資等方式給住專公司處理機構，以協助不良債權的回收。

(3)業務讓渡

1997年11月北海道拓殖銀行發生日本第一件大型都市銀行經營危機，部分業務讓渡北洋銀行承接，其後仍因經營不善於1998年11月宣告倒閉，全部業務由北洋銀行與中央信託銀行概括承受。另1997年11月德陽都市銀行發生經營危機，部分業務由仙台銀行承接。

(4)特別公共管理（暫時國有化）

依據1998年通過之金融再生法，經金融再生委員會認定為破產時，且若無人承接致解散或停業，將影響整體金融穩定時，則由存保公司強制取得問題機構股票，成為其100%子公司，進行特別公共管理，以對健全經營之客戶繼續融資，並同時改善經營，以尋求民間金融機構接手。1998年日本長期信用銀行及日本債券信用銀行，因負債過多發生已陷入實質破產之處境，日本政府遂宣佈暫時國有化，並指派人員進駐，進行特別公共管理。前述銀行已分別於2000年3月及8月售予

美國 Ripplewood 及日本之軟體銀行(Soft Bank)等公司。

(5) 過渡銀行

對於破產之金融機構，若金融再生委員會認定不宜讓該破產金融機構清算，且找不到買受機構，則在存保公司旗下設立子公司，作為過渡銀行，繼承被管理金融機構之業務，暫時延續其業務，並同時透過銀行合併、營業全部讓渡、股票轉讓、解散及其他處置方式，在 1 年內完成過渡銀行之任務。

(6) 購買不良資產或挹注資本

1998 年日本通過金融再生法及金融早期健全化法之後，存款保險公司可將對金融機構購買不良資產或挹注資本。例如，至 2002 年 3 月底止，日本存保機構總計對日本瑞穗銀行等多家大型銀行，提供達 10.4 兆日圓之資本挹注，並購買 1.3 兆⁶日圓之不良債權。

(二) 金融自由化

有鑑於於日本國際金融市場空洞化之情形日益嚴

⁶，日本存保公司自 1999 年成立以來，共以 549 億日圓向 140 家銀行購買帳面價值 1.3 兆日圓之不良資產。

重，加上自泡沫經濟崩潰以來，長期潛在之經濟與金融結構性問題逐漸惡化，有必要對日本金融體系作一適當之變革，故日本前首相橋本龍太郎於 1997 年 5 月 16 日提出之「六大改革」措施，其中包含之「金融大改革」，可分成兩大主軸，一為金融自由化；二為金融檢查機構的改革。

金融自由化方面，將秉持自由、公平、全球化之三大原則，推動金融市場開放，在 2001 年前完成金融改革。其改革內容有四大項，即：

- (1) 擴大投資者之選擇範圍：包括衍生性金融商品全面解禁、建立完善之投資信託環境、銀行得行銷保險商品、透過 ABS（資產抵押證券）等方式來促進債權流通、國內外資本交易自由化。
- (2) 促進金融服務業之競爭及服務品質：主要項目有開放控股公司制度、證券公司設立由許可制改為原則登錄制、證券公司業務多角化、買賣股票手續費率自由化。
- (3) 改善交易及促進市場活絡：包括改善店頭市場流通性、證券公司得辦理未上市、未上櫃公司股

票業務。

- (4) 建立值得信賴之交易制度及法規：強化合併財務報表制度、建立完備之金融商品會計標準、充實金檢體制等。

(三) 金融監理改革

金融檢查機構的改革方面，由於日本原有金融監理體系完全集中於大藏省管理。有鑒於大藏省在管理金融機構弊端叢生，且欠缺獨立性，日本政府在 1998 年 6 月成立「金融監督廳」(Financial Supervisory Agency, FSA)，為直屬於總理府下的金融檢查單位，承接大藏省所管理的金融監理業務，以達成獨立金檢之目標。

2001 年日本部會重組後，金融監督廳進一步自大藏省承接金融企畫業務，更名為金融廳，並改隸於內閣府下，使金融廳獨立行使金融監理與金融行政之職權更加確立。其管轄範圍，除金融控股公司外，亦包含銀行、證券、保險、農林漁會及非銀行的金融機構等⁷。

⁷ 依日本「金融廳設置法」第 3 條，其檢查及監督範圍包括：銀行、信託業者、金融控股公司、信用金庫、信合社、農漁會、保險業、證券業、投信、期貨業者等。

三、美日金融改革之比較

(一)問題金融機構退出機制

美國在 1980 年以前，其處理問題金融機構之方式，主要以提供公開援助，透過對問題金融機構貸款或購買不良資產之方式，以防止問題金融機構倒閉。在 1980 年代以後，存保機構則利用購買與承受方式，使問題金融機構得在被收購或承受下退出市場。1991 年聯邦存款保險公司改進法通過後，賦予存保機構對資本適足率小於 2% 之問題金融機構，採取強制措施之權限，藉以減少存保機構損失，並讓經營不善金融機構，及早退出市場。隨著法令之完善，美國存保機構在處理問題金融機構時，其處理方式亦逐漸多樣化，而其中有關購買及承受、存款賠付、過渡銀行、接管等處理模式，皆可達到使經營不善金融機構退出市場之目的。

在上述處理方式中，美國存保機構最常使用之方式為購買與承受。累計 1980 至 1994 年間，FDIC 以此方式處理 1,188 家問題金融機構，占其總處理件數之 73.5%；而 RTC 處理之 747 家問題儲貸機構中，計有 497 家或 66.5% 採取此方式，顯見此方式在處理問題金融機構之重要性。

若無法找到健全機構買受問題金融機構時，存保機構則以現金賠付或存款移轉方式，結束問題金融機構之營運。

在 1987 年通過之銀行公平競爭法，授權 FDIC 設立過渡銀行處理瀕臨破產之金融機構之權限，過渡銀行成為 FDIC 解決大型銀行瀕臨倒閉時之重要處理方式之一。過渡銀行係暫時性措施，FDIC 接手之目的主要在暫時延緩金融機構之倒閉，使 FDIC 能在這段期間積極尋找買主接手，同時並繼續提供正常客戶相關金融服務，惟其最終目的仍在促成合併或在一定時間後加以清算，使之退出市場。依 FDIC 之統計，在 1987 至 1994 年間，FDIC 共為 114 家銀行成立 32 家過渡銀行，占全體倒閉案件之 10%；惟所處置之資產金額約 900 億美元，占總處理金額之 45%，顯見過渡銀行在處理大型倒閉案件之重要性。

相較於美國，日本在處理問題金融機構時，因過度強調“不讓大型金融機構破產”，而使得問題金融機構退出市場之機制缺乏彈性。1998 年日本通過金融安定二法案後，賦予 RCC 對資本適足率嚴重不足之問題機構採取適當行動之權限，如暫時國有化、過渡銀行、特別管理等措施。但該法通

過以來，由金融監理當局顧慮處理問題金融機構可能對景氣產生負面影響下，在處理上仍嫌消極。甚至以對大型銀行實施資本挹注之方式，來強化金融機構之資本結構，以避免其倒閉。雖然日本這種作法在避免發生系統性風險時，有其必要，但日本現在仍有「過度金融(OVERBANKING)」之現象，以2000年為例，日本共有64,614個金融機構服務據點，其每一營業據點服務人數為1,961人，少於美國之3,469人(見表三)，顯示日本金融機構在經營方面，仍屬高度競爭，且過去大藏省以護送船團的方式管理金融機構，拖累經營健全銀行之體質，因此有必要建立適當之金融機構退出機制，以擴大規模經濟。然而日本政府之作法，卻是一味地避免金融機構倒閉，對解決金融危機並無助益。

表二、美日問題金融機構退出市場機制之比較

	美國	日本
處理模式	購買與承受 現金賠付 保額內存款移轉 分行分割出售 過渡銀行	業務讓渡 合併 暫時國有化 過渡銀行

資料來源：筆者整理

表三、主要國家金融機構家數、服務人數

	金融機構 家數	每一金融機 構服務人數	總分支機構 家數	每一營業據點 服務人數
美國	21,070	12,841	77,983	3,469
日本	3,169	39,977	64,614	1,961
英國	506	117,589	34,146	1,743
加拿大	2,108	14,507	13,696	2,233
德國	2,995	27,446	55,492	1,481
瑞典	123	72,049	3,940	2,249
法國	1,672	35,345	25,114	2,350

資料來源：BIS(2001)

(二) 金融機構合併後仍待提升經營品質

美國在金融機構合併方面腳步較日本早，在 1980 年代，由於美國銀行業倒閉危機，使美國金融機構面臨整合壓力。而自 1994 年起美國允許銀行跨州設置分行及以購併方式跨州經營，使跨州合併及大型銀行合併案例增加，銀行家數由

1980 年初期之 14,400 家銳減至 2000 年之 8,315 家，減少幅度達 42.3%，而儲貸機構家數亦減少 63%。受合併趨勢之影響，美國銀行業獲利能力逐年提升，如銀行業之稅前純益率由 1985 年之 0.91% 上升至 1999 年之 2.04%，而股東報酬率亦由 1985 年之 12.71% 上升至 1999 年之 23.92%。美國金融業獲利能力提升，除因美國總體經濟表現良好外，1980 年代以來金融機構重整與合併，及科技創新帶動電子銀行相關業務之發展，對強化金融體質有極重要性之影響。

相對而言，日本金融機構進行合併的案例，主要仍以政府所主導之「救濟式合併」為主，亦即金融機構出現經營危機時，由政府尋找健全之銀行予以吸收合併，藉以達到穩定金融市場之目的。然而藉由經營能力良好之銀行合併經營不善之銀行，雖可達到穩定金融體系之目的，但亦可能影響經營健全銀行之體質，對提升經營績效成果有限。

在 1998 年 4 月 1 日實施金融大改革，修正銀行法及外匯交易法，撤銷銀行間的藩籬，加上開放外資進入，政府鼓勵

銀行合併，出現自主性合併風潮，使得日本出現今日 4 大金融集團之型態⁸。

惟銀行合併後，必須積極沖銷呆帳及精簡人員等整頓措施並採取經營革新等，才能有效提升經營品質。以美國銀行業的合併而言，購併銀行買下目標銀行後，皆進行人員精簡措施，如大通銀行在 1992 及 96 年之合併案，每次合併皆精簡約二成人力。相較之下，日本人員精簡幅度不足。以瑞穗銀行合併為例，該行在 2000 年成立後，截至 2002 年 3 月底止，僅削減 10% 之人力，精簡幅度有限（見表四）。

表四、日本 4 大金融集團職員數

	00 年 3 月	01 年 3 月	02 年 3 月	人員精簡幅度 (%)
瑞穗銀行	37,357	35,615	33,547	10.1
東京三菱銀行	23,466	22,391	21,342	9.0
三井住友銀行	29,324	27,173	25,027	14.6
UFJ 銀行	27,646	26,147	24,205	12.4

資料來源：日本「金融 Business」2002 年 7 月號

而在經營能力方面，長期以來日本金融機構過度依賴存款及放款等傳統業務，欠缺金融創新能力，且資金運用能力

⁸ 四大金融集團分別為瑞穗銀行、東京三菱銀行、三井住友銀行及 UFJ 銀行。

亦不足，如代表資金運用能力之資金運用報酬率，日本商業銀行在 1999 年僅為 2.14%，低於美國之 7.79%。而其 ROE 亦僅 5.73%，遠低於美國之 23.92%（見表五）。顯示日本金融機構極待擺脫舊有之經營模式，以有效提升經營能力。

表五、美日商業銀行經營能力比較

		1985	1990	1995	1998	1999
資金運用報酬率	美國	11.93	10.75	8.41	8.06	7.79
	日本	7.04	7.74	3.20	2.27	2.14
存放款利差	美國	3.64	2.86	3.42	3.18	3.31
	日本	1.37	1.03	0.47	0.39	0.50
資本適足率	美國	6.61	6.59	8.01	8.49	8.49
	日本	3.45	3.91	4.90	6.50	5.02
ROE	美國	12.71	10.18	22.42	20.63	23.92
	日本	14.85	9.74	-3.35	-12.37	5.73
ROA	美國	0.84	0.67	1.80	1.75	2.03
	日本	0.51	0.38	-0.16	-0.80	0.29
稅前純利率	美國	0.91	0.69	1.81	1.81	2.04
	日本	0.51	0.38	-0.17	-0.38	0.21

資料來源：日本「經濟學人」週刊，2002 年 4 月 9 日號

（三）金融監理

為因應金融業跨業經營及金融商品多元化之潮流下，美國與日本在金融監理制度改革方面，呈現不同的方向。美國在 1999 年金融服務業現代化法案通過後，

其對監理制度之改革主要係以 FRB 為核心，負責金融控股母公司之監理業務，金融控股子公司之監理業務則由各業務主管監理機構負責，包括財政部金融局、聯邦準備銀行、聯邦存款保險公司、儲貸協會監理局、信用合作社管理局及各州銀行局等。各監理機構與 FRB 分層負責；而 FRB 除非在特定條件下，不得對金融控股公司之子公司要求提出額外報告或加諸任何經營上之規範。

在此一分工制度下，FRB 對金融控股公司之監理，主要在於全盤掌握金融控股公司整體的業務活動，並防止各業務主管機關因本位主義所造成之監理漏洞。此制度最大的挑戰在於負責傘狀監理核心之 FRB 與其他監理主管機關間之分工與協調，如何互相合作並分享資訊，以滿足各機關之監理需求，並避免不必要之重複監理，以免造成業者負擔，這是值得深思的問題。雖然美國之制度，與金檢一元化之趨勢相異，但由於分工得宜，尊重專業分工之故，使美國仍得對金融機構進行有效管理。

日本在 1998 年以前，一直由大藏省負責金融機構之監理，惟大藏省多年以來，不讓金融機構倒閉之政策，以護送船團⁹方式管理金融機構，限制金融機構自由競爭，造成金融業長期缺乏競爭力，並屢屢發生人謀不臧現象。在 1998 年日本金融危機爆發後，大藏省被迫釋出金融檢查權，由總理府下新設之金融監督廳接手金融檢查業務。2001 年日本部會重組，大藏省進一步釋出金融企畫業務，專司政府財政，易名為財務省；日本政府將原金融監督廳改隸於內閣府下，並更名為金融

⁹所謂護送船團方式是指大藏省在管理金融機構時，為維持金融秩序，以各種業務管制措施，限制金融機構競爭，以防止經營不加之金融機構倒閉，結果卻形成全體金融機構依最不具效率金融機構步調前進之行政措施。

廳，接手金融檢查及金融企畫業務，落實金融與財政分離之原則。

新成立之金融廳監理範圍包括銀行、金融控股公司、證券與保險等之監理業務，屬高度集中之金融檢查機構。惟日本金融廳自大藏省承接金融監理任務，一方面因監理範圍龐大，其對象除四家超大型銀行、銀行，以及其他相關領域如保險、證券等監理業務外，在加上日本金融業務日益多元化，及新興金融商品興起，已對金融監理機關之專業能力，形成新的挑戰。

表六、美日金融監理機制比較

國家別	美國	日本
監理特色	結合傘狀監理與功能性監理	金檢一元化
監理機構	由聯邦準備銀行負責金融控股公司及聯邦銀行之監理，另由通貨監理屬、FDIC、州銀行局、儲蓄協會監理署及信合社管理局等機構負責不同層級之金融機構監理	金融廳
統合程度	部分統合	完全統合
監理對象	金融控股公司、銀行、儲貸機構、證券及保險業等之檢查與管理由各主管機關負責	金融控股公司、銀行，農漁會、信合社及證券、保險業等之檢查與管理
金融監理決策溝通機制	設跨部會之「聯邦金融機構檢查委員會 (Federal Financial Institutions Examination Council's, FFIEC)」擔負起各金融監理機構之橫向聯繫工作，與統一金融檢查之準則及規範	金融廳長官在必要時得向相關部會首長提出資料及說明，以獲得必需之協助

資料來源：筆者整理

參、心得與建議

(一) 在金融危機處理方面，美國此次金融危機用多年時間，並耗費 9,236 億美元，約占美國 1994 年度 GDP 之 13.3% 公共資金，才將問題解決。美國處理不良債權成功之因素，主要是善用購買與承受方式，利用民間資金，參與競標問題金融機構資產，並靈活透過分割分行方式，吸引更多參與者，透過競標方式處理問題金融機構資產，以減輕政府財政負擔。其次，美國國會於 1989 年成立 RTC 後就給予充分授權，讓 RTC 依法公正地處理問題金融機構不良資產，排除政治干擾，以獲取最大的成效。

我國今後在處理不良債權方面，除了政府資金外，應善利用民間之力量，鼓勵民間參與，透過民間資金及彈性經營，並引進國外之 Know-how，對加速處理國內不良債權將有正面助益。而訂定一套完善之法律，讓不良債權處理機制能避免政治，以及人為不當干預，亦將是我國處理不良債權成功與否之重要因素之一。

(二) 不良債權處理有其急迫性，政府若拖延處理將使不良債權不斷增加，使問題更形惡化。以日本為例，日本在 1990 年代泡沫經濟破滅初期，由於政府與民間普遍認為地價及股價下跌將只是短期現象，並將此次衰退視為單純的景氣循環，而不願積極處理不良債權問題，並認為景氣復甦後，不良債權問題會獲得自然解決，而錯失處理的黃金時機，造成不良債權之不斷累積。依日本金融廳之統計，截至 2002 年 3 月底止，日本金融機構除歷年來已處理之 81.5 兆日圓之不良債權，仍有金額高達 52.4 兆日圓之不良債權有待處理，該金額遠高於該機構於 1999 年所公佈之 33.9 兆日圓。而在 2002 年度，日本金融機構就新增 9.4 兆日圓之不良債權，顯示不良債權若不及早處理，有隨著時間經過而不斷增加之傾向，政府應儘早並且徹底加以解決。

截至 91 年 9 月止，我國金融機構逾放金額為 9,988 億元，逾放比為 7.12%。由於我國在不良債權認列上較國際標準寬鬆，因此實際金額應較此為高。雖然我國金融機構近年來已致力打銷千億元以上不良債權，惟逾放金額仍持續攀高，與日本情形頗為類似。有鑒於日本放

任金融機構拖延處理不良債權，造成經濟長期低迷，及不良債權不斷增加，我國在處理不良債權時，應加速建立一套完整之不良債權處理機制，並強化不良債權之認列標準，以避免金融機構隱藏壞帳，拖延處理，造成社會成本之浪費。

(三) 在金融檢查方面，美國在 1999 年之金融服務業現代化法案通過前，所採取的監理模式即為功能式監理，金融服務業現代化法案為因應控股公司之出現，因此修正原有金融監理機制，結合以 FRB 為核心之傘狀及功能式監理。而隨著通訊科技進步、電子交易發展及直接金融盛行，使得金融監理機關必須修正以往之監理模式，不斷創新，結合創新科技與新思惟，方能有效監理金融機構。

日本在金融監理方面，在 1998 年以前，日本所採取之模式是以大藏省為主之高度統合模式，結合監理與管理之功能，負起輔導金融業發展之角色，與我國情形頗為類似。在金融監督廳成立後，日本仍是以金融監督廳取代大藏省之角色，屬金檢一元化之國家。然而金檢一元化能否是為有效監理的保證，不無疑問。日本立教

大學 Hayakawa 教授即強調，日本早在二十年前，即施行金檢一元化，但大藏省行政指導方式管理金融機構，並屢屢發生人謀不臧現象，監理品質低落，造成日後金融機構競爭力不佳，顯見一元化機制並非是金融有效監理的萬靈丹。比較美日之模式，金檢機關是否一元化與監理品質無絕對關係，最重要的乃是設計一套權責相符，擺脫政治干擾尊重專業之檢查機制，並能依市場情況，適當調整之金融檢查制度，才能有效提高金融監理之品質。

(四) 在金融機構打銷呆帳的過程，將使企業縮小規模或破產增加，造成失業率上升，並影響消費，最後將無可避免將對經濟造成負面影響。以日本為例，依日本內閣府之本年 12 月所作之推估，若日本 13 家大型銀行於明年度打銷現有之不良債權，則日本短期內將新增 42 萬人之失業，而若計入當年度新發生之不良債權，則將產生 67 萬人之失業人口。另依日本國民經濟研究協會之試算，日本金融機構若打銷 50 兆日圓之不良債權，將使失業率提高 0.17 個百分點，並使經濟成長率下降 0.14 個百分點（見表七）。而日本野村證券總合研究所首席

研究員辜朝明則以日本經驗指出，處理不良債權及打銷呆帳的同時，更可能產生通貨緊縮現象。因此我國在積極打銷呆帳的同時，仍應注意防止失業及通貨緊縮之配套措施。

有鑒於日本在打銷呆帳時所產生通貨緊縮及失業之後遺症，我國在全力打銷不良債權之同時，仍應推出配套之解決失業與防止通貨緊縮措施，以避免處理不良債權對景氣產生負面影響，形成不良債權不斷新增之惡性循環中。

表七、日本打銷呆帳對經濟影響評估

打銷金額	失業率 (%)	實質 GDP (%)
50 兆日圓	0.17	-0.14
100 兆日圓	0.34	-0.28

資料來源：日本經濟學人，2002 年 12 月 17 日

(五) 在經濟發展過程中，金融體系扮演著相當重要的角色。透過金融機構吸收儲蓄、匯集資金，發揮有效利用及分配資金之功能，供應經濟發展所需資金，使整體經

濟活動能正常進行，若金融體系不健全，自然無法維持長期經濟穩健成長。日本自泡沫經濟以來，遲遲不願處理不良債權，反而將經濟政策集中在短期振興經濟方案等治標措施上，十年來累計已動用上百兆日圓以上資金於振興經濟方案及減稅措施中，造成政府財政赤字嚴重惡化，而不良債權問題卻仍未獲得解決，造成經濟長期低迷，僅能依靠振興經濟方案之短期激勵效果以及日圓貶值帶動出口成長之窘境。我國在處理不良債權方面，應記取日本教訓，避免將資源分散於不必要之短期經濟措施，而應集中於資源於解決不良債權方面，畢竟沒有健全之金融體系，是無法獲致長期穩定之經濟成長。

參考文獻

1. 黃銘滄，「日本金融監理機關及存保機構因應金融危機之對策」，中央存款保險公司存款保險叢書，民國 87 年 6 月
2. 林維義等，「中央存款保險公司出國考察報告彙編（三）」，中央存款保險公司，存款保險叢書，民國 87 年 6 月
3. 中央存款保險公司翻譯，「美國聯邦存款保險公司與清理信託公司

處理金融危機之經驗與啟示」，民國 87 年 12 月 31 日

4. 姚清瀛，「美國金融現代化法案」，中央銀行經研處，國際金融參考資料第 44 集，民國 88 年 12 月
5. 李滿治等，「強化我國問題金融機構處理機制之研究」，民國 89 年 11 月
6. 游淑雅等，「主要國家處理問題金融機構之作法與重要案例-兼論設立不良資產處理機構之經驗」，中央銀行經研處，國際金融參考資料第 46 集，民國 90 年 4 月
7. 樓偉亮，「金融安全網與處理失敗銀行機制」，存款保險資訊季刊，民國 91 年 6 月
8. McCallum, John , "Issues to Address Before Letting the Banks Merge", Policy Option, 1998.5
9. Gramm, Philip, "Summary of Financial Services Modernization Act of 1999", Senate Banking Committee Press Release, U.S., 1999.3
10. Kanaya, Akihiro & Woo, David, "The Japanese Banking Crisis of the 1990s: Sources and Lessons", IMF, 2000.1
11. Dymski, Gary, "The Global Bank Merger Wave: Implications for Developing Countries", UC Riverside, 2002.4
12. 全國銀行協會金融調查部「わが國の銀行」財經詳報社，2000 年 4 月 11 日
13. 三和總合研究所，「不良債權問題の現状」，2001 年 5 月 29 日
14. 三和總合研究所，「不良債權問題の現状(2)」，2001 年 9 月 28 日

15. 日本存款保険機構，「2001年預金保険機構年報」，2002年7月

16. 三和総合研究所，「不良債権問題の現状(3)」，2002年10月18

日

17. 本間勝，「世界の預金保険と銀行破綻処理」，東洋経済新報社，

2002年10月28日