

# 亞洲主要國家破產重整制度改革現況

王 南 華

## 壹、前 言

一九九七年亞洲金融危機在泰國爆發，馬來西亞、印尼、香港、韓國等亦受波及而紛紛倒地，亞洲各國為快速處理問題金融機構及大量不良資產，積極進行各項金融改革及破產重整機制改革，泰國在發生金融危機時，應國際貨幣基金（IMF）的要求在破產法上作了很大的修正，韓國發生金融危機以後，也在 IMF 的要求下，大刀闊斧進行全面性改革，包括金融改革、企業改革、勞動改革及政府組織再造，積極建立處理不良資產以及協助企業重整及再生機制，並進行法制改革，引進企業重整專業化機制，造就經濟金融改革成功的典範。本文主要介紹亞洲地區國家、企業發生破產情況及其後重建改革之發展，探討亞太地區破產重整制度改革發展與不良金融資產處理現況暨改革成果，並介紹世界銀行所制定之「破產與保護債權人機制之有效處理原則」。

## 貳、亞洲國家法制改革概述

亞洲金融危機之後，亞洲地區許多國家開始改革其破產、重整及協議清償等相關法律及作業流程，冀望補救法律面及制度面之弱點，並藉此強化金融體系及企業體系。迄今，司法制度之改革最為顯著，債務重整得於法庭外進行，雖執行面仍有缺陷，惟其法律架構已有改進。有關清理制度則仍然欠缺，或幾乎尚未建立。

金融危機迫使亞洲地區許多國家改革其破產、重整及協議清償等法律及制度，進而增進法院、政府機關及金融監理機關之機能，並培育專業顧問、銀行及企業經理人等進一步認識企業破產之理論及技術。長期而言，金融危機應有正面之意義，若再加強公司治理，則亞洲地區之投資穩定性可望提昇。

某些債務重整案件有被濫用情形，如：掏空公司資產者可藉由債務重整方式，安

---

本文作者係本公司副總經理。

然脫身；反之，若循破產法途徑處理，公司經理人將被嚴格檢視是否有詐騙或背信行爲，並對犯罪行爲人追究法律責任。若法律及制度原已有欠完善，則對違法犯罪者追究法律責任更形困難。債務重整已為時尚，但有些重整計畫欠具體可行；金融機構熱中於此，係因其不良資產（NPL）可藉由重整之名，轉變為正常資產，進而減少提存備抵呆帳。具體可行之重整計畫應有獨立客觀之專業人士參與評估。

一般而言，亞洲地區許多國家有關企業破產及其處理方法之認知已有提昇，惟對管理財務困難之企業及債權催收方面仍然欠缺，建立完善之破產制度仍待努力。若能配予特殊法律，資產管理公司（AMC）可增進金融機構不良債權之銷售管道及投資市場。

## 參、亞洲國家法制改革之問題

### 一、無繼續經營價值之企業留存而有繼續經營價值之企業倒閉

清理是處理破產事件中最古老及效率最佳之手段，惟亞洲地區國家似乎不熱衷以清理方式解決破產事件。新加坡、香港及馬來西亞係亞洲地區擁有最佳清理機制者，其他國家則傾向以處理 NPL 來拯救企業。透過清理方式處理失敗企業，讓債權人收回債權，失敗企業之資源可重新進行分配，惟鮮有國家備有完善之清理機制。無法獲利之企業若持續營運，其負債會持續擴大，無生存之意義；另拯救企業之機制若欠缺效率，終會迫使仍有經營價值企業倒閉。例如，菲律賓之企業常因核准程序及執行重整計畫時一再延宕，營運資金未能充分供應，終致企業以倒閉收場。

### 二、企業財務報表不實，增加國家納稅人之負擔

多年來亞洲地區之企業長期虧損情形未被充分揭露，終致發生金融風暴。惟亞洲地區國家亦可趁機確實檢視企業資產負債表之真實性。當經濟繁榮時期，各項物資均被炒作膨脹，因景氣尚佳，掩飾一切假象，惟當景氣反轉時，金融危機即隨之而來。金融機構首當其衝，國際投資客及當地存款人對金融體系產生信心危機，金融機構之營運隨即發生困難。政府可選擇介入干預經營不善之金融機構，或任其優勝劣敗自然淘汰。當然，所有政府均選擇介入干預，對尚未倒閉之金融機構存款部分或全部保障，部分國家由政府出資成立 AMC 購買 NPL，多數國家之納稅人成為最後損失之承擔者。

### 三、應儘速建立特別法庭解決破產事件

部分國家成立特別法庭解決破產事件，雖可大量並加速處理破產案，惟其處理方式引發是否符合憲法及司法制度之問題。另有其他衍生問題，諸如承辦法官之貪瀆，對法律解釋前後不一致，法院承辦案件積壓如山，狡詐之債務人之拖延戰術等。

印尼之商業法庭因不當引用破產法及法官貪瀆事件，致其清理制度之國際聲譽大損。一九九九年泰國成立特殊破產法庭時，處理某些受爭議破產案之績效尚佳，係因該法庭能迫使不願和解之債務人與債權人協議清償。惟成功案例仍然有限，因法院未能完全依照債權人之意願進行評估債務人之資產及負債狀況。該機制成立之初，法官尙可得財務及會計等技術之訓練及支援，以利更深入審理案件，嗣因法官輪調制度，致使破產法庭未能有效發揮其應有功能，破產案件因而開始積壓。近來更有法官貪瀆情事，進而影響案件審理結果。

一般而言，破產法與契約（contractual）及財產（property）等二權利時有牴觸，因而引發是否違憲之疑義，正因如此，案件審理常遭延宕。

泰國及印尼之債權人聲請強制執行擔保品常須費時數年以上，甚至超逾十年；其強制執行法早已落伍，致有實質擔保意義之資產相當有限。1998999年間傳聞泰國即將採用新強制執行法，惟新法亦不符時代所需，例如：新法規定借戶之利息延滯未逾五年，不得執行拍賣不動產擔保品。另不動產移轉須負擔高額規費及稅捐時，便無法活絡不動產交易市場，如：菲律賓及印尼。

所謂「策略債務人（strategic debtor）」係指借戶縱有能力清償債務，仍然選擇不清償。法律制度欠完善，對債務人無督促能力，進而產生借款毋須還款之文化，即為產生「策略債務人」之溫床。亞洲地區許多國家因欠缺完善破產法及保障債權人之法律，致重整機制未能有效運作。

### 四、應加強預防犯罪及增進公司治理

破產法須具備二項重要功能：預防犯罪及增進公司治理；惟須有適當訓練及充足資金等相關配套措施，破產法方能發揮其應有功能。經由破產程序可檢視失敗企業之營運軌跡、交易狀況、董事會之功能及責任、犯罪行為、內控缺失及其他不當之作業等。許多國家之破產清理人，僅應債權人之請求及協助，才願意重新對破產企業進行調查。目前未有國家提供資金讓破產清理人進行企業破產原因調查；另當企業破產時，資產已被掏空，實已無資金可供清理人辦理調查工作，因而破產責任未被追究，企業錯誤經營之行為模式亦難以矯正。公司法及破產法未能有效規範企業負責人或經理人，

又因債權人及債務人私下達成協議，違法事件常被忽略。

## 五、應建立救援企業制度

歐美先進國家之救援企業法律早已行之有年，其目的係為防止企業暫時失去流動性，而無法繼續營運，惟其爰用有嚴格規範。亞洲地區國家之救援企業法律已有顯著發展，甚有失衡或被濫用情形。泰國、印尼及中國等地區之救援制度有偏好債務人，壓迫債權人情形；另清理機制亦欠完善，清理過程常須費時數年，債權人多不願以清理方式解決債權問題。

救援企業制度改革及法院審案程序加速後，債權人擁有更多籌碼與債務人協商，惟真正能迫使債務人誠意參與協商者，非「掌控企業之經營權」莫屬。

亞洲地區許多國家之法律架構已有顯著改善，惟執行面仍有問題。例如，部分法條陳義過高，執行困難，因許多人從未經歷此類法律制度。因此，改革法律必先改革百姓之心態、文化及行為等，方能事半功倍。

不論制度如何完善有效率，債權人及債務人均不願以破產方式解決問題，除非破產制度設計有足夠誘因。除充分保障企業負責人及債權人之權益，尚須賦稅優惠、金融監理法規等鼓勵配套措施。

## 六、金融危機須作長期性改革

過去五年亞洲地區許多國家之改革，係因應金融危機之迫切性改革，主要目的係短期內對金融機構採取之立即性措施。為協助重建金融體系，許多新機構應運而生。改革措施包括：1.設立國營或民營 AMC。2.設立快速處理 NPL 機構。3.設立重建基金購買倒閉金融機構之 NPL。4.設立公正專業顧問公司。5.設立管理法庭外債務重整機制之委員會。6.提供特殊司法制度，放寬外資投資限制，及賦稅及不動產移轉規費減免等措施鼓勵投資 NPL。

上述各項措施均屬臨時性之階段任務，部分措施促使金融重建之步調（pace）尚屬成功，惟重建之品質（quality）仍未達預期。另短期性之重建措施，易產生執行不當，或道德危險之疑慮。如今事實證明完善之破產制度仍須長期性改革；惟以前短期性改革措施之貢獻仍有其功能。

## 七、新的問題放款與 AMC 引發道德危險

資產管理公司（AMC）直接向銀行購買 NPL，銀行可重新取得資金，並改善其財務結構。惟債信良好之借戶仍然有限，銀行多將其資金配置於風險性較低獲利性較差

之資產，如：政府債券。銀行為改善獲利能力，不得不再將資金投入放款業務，另一波放款風潮再度掀起，惟實質放款戶債信未必已有改善。

道德危險係另一項 AMC 可能衍生之問題，當銀行 NPL 金額過大時，銀行即將無法去化之 NPL 轉售予國營 AMC，則銀行毋須對其 NPL 產生之原因深入檢討分析，並設法建立完善授信制度改善營運體質，嗣後承作授信業務亦不再評估其承受之信用風險。

除大型國際性銀行外，一般銀行似乎患有記憶健忘症，係因對過去曾遭受之危機，未能牢記在心。銀行之歷史錯誤事件平均五至七年一再上演。目前有證據顯示，授信浮濫情形已隱約再現，亦即對債信欠佳之借戶有過度融資情形。

## 八、強而有力之金融監理機關關係金融重建成功之最佳後盾

由泰國、馬來西亞金融重建成功之經驗顯示，強而有力之金融監理機關關係金融重建成功之最佳後盾。

## 九、重整計畫要具體可行，避免重複重整

亞洲地區許多企業重整案，其重整計畫有欠具體可行。因重整案之重心不在企業能否繼續經營，債務人有無能力履約亦未切實評估，故重整案最終未能給予企業再生機會。債權人之所以同意此類重整案，常因債權人可額外加徵擔保品或增收手續費，或可暫時規避提列呆帳準備等誘因，事實上，債權人亦不期望債務人會遵守協議條款履約。若企業之股票尚存價值，銀行以債作股方式處理 NPL 應屬合理；惟有部分個案，係以「以債作股」之名，行掩飾營運損失之實。

也有許多重整案常於第一年時，債務人即未能繼續履約，因而再重新協議重整，主要係許多重整條件訂定不切實際。另因重整期間多為長期性，重整時許多假設條件，如：經濟成長率、出口成長率、資本投資成長率等指標，難以準確預估。當債務人未能履約時，債權人可能會同意重新協商議定重整條件，以利重整持續進行；惟不論重整之品質為何，若因重整案重新協議後，原授信案即被分類為「正常資產」，實有欠妥，其投機性之行為對未來經濟成長有負面影響。

## 十、重整過程要有公正專家參與

重整過程中，若有公正專家參與，且債權人及債務人能誠意合作，該重整案成功機率大增，各方亦能受惠。反之，若債權人態度過於強勢，常導債務人不配合行為，採用拖延戰術，或其他抗拒行動，致債權人權益受損。泰國甚有發生參與重整之會計

師遭殺害情事。

專業顧問之角色有被曲解，其價值性被低估。一般人僅注意顧問業者之服務費用，或許自亞洲金融危機以來，顧問業者賺取有史以來最豐厚之酬勞，惟亦反應從未有企業如此殷切地需求顧問服務之事實。顧問費用再昂貴，與積欠銀行之利息相較，仍屬微不足道。顧問業之功能係能提供知識及技術，確保重整品質，為保護其執業聲譽，顧問業者會慎重處理事務。

國外顧問業者能提供許多有關重整之諮詢服務，惟部分國家因國家主義及獨占等因素，以法令及政策之手段排擠國外顧問業者。若無外來之相關知識及技術，重建金融體系及企業會面臨重重困難。

目前國際間對破產法及其制度之重視正達高峰期，許多國際性組織紛紛發表研究報告，討論有關破產制度、擔保融資、法庭外處理 NPL 之機制等議題，甚至訂定相關處理準則，以建立國際間更具效率之破產制度，或鼓勵處置或重整 NPL。

## 肆、亞洲主要國家破產重整制度改革簡介

### 一、韓國

韓國於金融危機前早有清理及救援企業之機制，惟運作效率欠佳。近年來韓國建立一系列處理 NPL、協助企業重整及再生機制，如：企業重整特別公司、不動產投資信託、企業重整機制（CRV）等。1998 年金融機構達成法庭外處理企業債權之協議。韓國資產管理公司（KAMCO）向金融機構購買之 NPL 已逾 98 兆，其處理 NPL 方式有以公開標售，或以正常資產為擔保發行證券，以利收回流動資金。

大宇及現代兩大集團之重整案係此階段之代表作。2001 年 9 月訂定之促進企業重整法，債務人有一段債務清償寬限期，以利準備重整，並簽署備忘錄，使債權人爭執之解決方式單純化。韓國擬修訂破產法，俾使其制度符合國際標準。

### 二、台灣

台灣 NPL 仍在持續增加，其放款評估分類標準過於寬鬆。亞洲地區發生金融危機時，台灣相對其他國家有較佳抵抗力，惟近來全球景氣下滑，台灣銀行業即難以閃避，資產品質持續惡化，過去一年銀行 NPL 大增。2000 年 11 月通過金融機構合併法，旨在協助處理問題金融機構，政府並宣布一系列金融重建措施。33 家銀行共同投資 160 億元成立 TAMCO。最近一年有數宗金融機構合併案，如：富邦銀行與台北銀行、國泰銀行與世華銀行等。另有許多外資與本地銀行合作設立 AMC。政府提供損失分五年認

列及稅賦優惠措施，鼓勵銀行出售 NPL，希望 2003 年前將銀行之逾放比率降至 5% 以下。

台灣整批 NPL 銷售市場正逐漸加溫中。政府設立重建基金處理倒閉金融機構，為徹底解決金融問題，擬將重建基金規模擴大，並將重建期間加長。資產證券化之法案已完成立法，並將實施運作。

對上市及公開發行公司訂有清理及重整機制，其他企業仍然欠缺。過去四年約有 40 家上市公司聲請重整，惟僅有少數裁定獲准。重整機制之效率仍然欠佳，破產法亦須加以修訂方能因應潮流。

### 三、中國大陸

中國大陸於 1986 年制定破產法，雖已逐漸走向市場經濟，私營企業亦蓬勃發展，惟破產法僅適用於國營企業。其破產制度中清理人係由官方組成，雖有重整機制，惟迄未有案例。中國破產制度首要目標即保障原企業員工權益。1994 年制定公司法，首度引入「股東權益」之概念。對處理一般民營企業破產之相關法律仍然欠缺，惟有關外資企業部分則另有法律規範。許多破產案係屬「國家計畫」之政策產物，全由政府主導。重整方案有數種選擇，較特殊者係將經營失敗企業之生利資產移轉予主要債權人所屬機構，再以該生利資產所生收益償債，若事業能持續營利，員工及其他債權人亦能受惠。中國加入 WTO 後，私營企業大量增加，破產及重整之機制亦須加緊跟隨潮流。目前正起草破產新法，預估有關救援企業機制將會一併納入。法庭外處理 NPL 之機制仍然欠缺，四大國營 AMC 所購入之 NPL 重整成功之個案仍然有限，NPL 再轉售亦因作業程序冗長，投資人大失所望。國營 AMC 持有之 NPL，其債務人合計高達百萬人，遍及各省，因地方稅捐偏高，地方政府欠缺合作誠意及溝通不良等問題，致重整績效嚴重挫敗。

### 四、香港

香港已有相當完備的破產制度，其制度係因襲英國法制，法庭外處理 NPL 機制亦相當普遍，惟有關救援企業機制尚未建立。金融主管機關對營運發生困難企業訂有處理準則，以供銀行公會成員參考。香港破產及重整案多數與中國債權人有關，又香港企業多有在中國投資及置產，致處理營運困難企業更形複雜。2000 年 1 月香港破產法修正草案提送立法機關審議，主要修訂重點如下：1. 發生營運困難企業得有 30 天至 180 天之償債寬限期；2. 經由公正人監督、企業得自行提償債計畫；3. 企業發生危機時，依法提存員工薪津及福利金，保障員工權益；4. 防止董事會及高階經理人干擾破產處理；

5.為企業尋求挹注資金之保障等。新法案可望適用香港本地及外資企業，惟立法程序遭受延宕，能否順利完成立法尚難確定。

## 五、印尼

印尼於 1998 年修訂破產法後，重整及清理機制才正式納入。依據印尼破產法規定，商業法庭有權裁定債務人可暫停對無擔保債權人清償債務，亦可指定管理人或監理法官協助管理債務人之資產。執行破產法情形與原始法律精神尚有落差，致債權人傾向以體制外方式與債務人協議清償。該國破產法係以債務人角度解釋破產是否成立。印尼在 IMF 及亞洲開發銀行資助下，設立「七人小組（Team 7）」，成員包括律師及法官，其任務係評估商業法庭之裁定是否允當。雅加達倡議工作小組（JITF）及金融政策委員會（FSPC）係協助法庭外債務重整之組織。JITF 可督促債務人進行債務重整，債務人若未同意，政府可能會裁定債務人破產成立。印尼銀行重建機構（IBRA）主要任務係購買 NPL，政府正加速清理 IBRA 所持有之 NPL，俾提振其疲軟經濟，惟峇里島爆炸事件後，投資人信心亦大受影響。IBRA 將於 2003 年底結束其任務，其 4,000 名員工及契約夥伴亦將逐漸解散，因 IBRA 係印尼最大土地所有權人，一旦結束任務，將有重大衝擊。

## 六、馬來西亞

馬來西亞對銀行家數過多及金融危機後銀行資本適足性偏低等問題，處理成果頗為成功。1998 年成立「國家經濟行動會議」協助企業及金融體系重建，包括對銀行挹注資本，購買財務困難企業之資產及負債，指定特定人管理經營困難企業，處置 NPL 等。企業債務重整委員會（CDRC）主要任務係協助債權人及債務人進行重整，或法庭外和解，其經營績效頗佳。馬來西亞自 1965 年即有清理、重整、破產管理等制度，財務發生困難之企業可向法院聲請重整，同時法院亦可裁定暫停所有對該企業之訴訟程序。某些重整案，破產管理人可接手企業之管理權。為保障債權人及企業資產，必要時，可由法院指定破產管理人。馬來西亞之金融重建績效頗有成就，由該國央行主導，已有許多銀行進行合併，預估金融機構合併仍會持續進行。此外，政府對銀行挹注之資金亦已收回。

## 七、菲律賓

相對於其他國家，菲律賓未受金融危機之影響，惟 2000 年及 2001 年因經濟及政治不穩定，股價及菲律賓貨幣倍受打擊。目前菲律賓之破產制度已落伍，法令欠完備，

效率不彰，顯已無法為該國漸增之 NPL 提供有效解決機制。破產制度之相關改革進度緩慢。現行企業重整之主管機關證管會（SEC），惟執行重整之相關法律是否符合憲法精神仍有疑慮。近二年來由「資本市場發展委員會」主導改革破產法，惟新草案似有過於複雜，且偏向保護股東權益等情形。最新修法共識為以符合國際潮流為原則。新草案名稱為「企業破產及重建條例」，四項主要精神如下：1.為促進法庭外債務重整，債務人享有三個月之清償寬限期；2.重整計畫須經債權人同意及法院裁定；3.為加速重整程序，債權人須先行協商，企業股東於法院裁定前得聲明異議；4.建立企業清理機制。菲律賓銀行已自法院承受大量不動產擔保品，因不動產景氣低迷，致銀行處分承受擔保品困難，且有跌價損失情形。銀行冀望景氣回轉，暫不轉銷呆帳，以待不動產價格回昇。結果銀行成為 NPL 最大持有人，本國銀行雖有尋求外資協助解決 NPL，惟效果仍然不彰。

## 八、泰國

泰國於金融危機後，有一系列改革破產制度措施。主要有：1999 年設立特殊破產法庭，促進企業重整及處理破產；建立法庭外企業債務重整機制；設立金融業重建局（FRA），接管 58 家金融機構，拍賣其資產；提供賦稅及其他誘因，鼓勵重整及投資 NPL。

2001 年國營 AMC（TAMC）成立，其任務除購買 NPL，另有主導管理及重整 NPL 之權，惟 TAMC 是否能充分發揮其預期功能，尚待觀察。

管理重整計畫之相關法規業已制定，重整提案人（planner）須為本國企業，並設有證照制度。提案人申請重整須預繳保證金，若提案人為債務人或其經理人，則可免除擔保提供。因制度設計偏袒債務人之權益，故會計師或其他專業人士多不願擔任重整提案人。

## 九、印度

印度可能成為未來整批 NPL 銷售之主要市場，因該國繁重的法規，致 NPL 有大量增加之勢。目前管理企業重建及清理程序均有法規可供遵循；惟重整實際運作尚屬困難，因制度設計及執行欠缺效率；法庭外和解之機制亦尚未建立。為保障債權人及建立 AMC，2002 年 1 月制定相關管理法規，目前已有數家 AMC 成立（印度 AMC 之名稱為 Asset Reconstruction Company）。為加速企業重建效率，正研擬改革破產制度，賦予法官更大權限，以利處理企業重整案。

## 十、巴基斯坦

巴基斯坦已有一系列與破產制度相關法規，惟其制度似有偏袒債權人情形，致企業重整效率欠佳。2001年重整法案修訂後，若債權人行使抵押權時，因債務人抗告，未能順利執行，債權人可自行轉售其抵押權。2000年該國資產管理公司 CIRC 成立，惟其收購之 NPL 仍然有限。為促進重整及清理機制，該國已研擬改革法案，惟專業人才欠缺，制度改革成效尚待觀察。改革草案規範一般企業重整，除有法院裁定，債務人仍保有控制其資產權利。若企業發生弊案，或有嚴重內控缺失時，政府可指派企業重整管理人。另該草案加入外部稽核制度，許多國家之破產制度中尚無外部稽核，係因考慮重整之財務負擔，進而影響債權人權益。惟若以公司治理角度而言，外部稽核或許有其必要性。

## 伍、世界銀行制定之「破產與保護債權人機制之有效處理原則」

一九九七年新興市場的金融危機讓全世界驚覺維護金融安定的重要性，國際清算銀行金融穩定論壇（Financial Stability Forum, FSF）認為有效的破產與保護債權人處理機制是維護金融安定十二項重要因素之一，世界銀行與國際貨幣基金、國際清算銀行等國際組織乃分工合作制定這十二項重要因素之有效處理原則（包括有效銀行監理之重要原則 Core Principles for Effective Banking Supervision），以供世界各國遵行。這十二項維持金融安定的重要因素及負責制定有效處理準則的單位如下：

1. 市場基礎設施（Market Infrastructure）—會計與審計準則：國際會計準則委員會（IASC）
2. 公司治理（Corporate Governance）：經濟合作發展組織（OECD）
3. 破產與債權人權利：世界銀行
4. 金融制度-貨幣政策與金融政策：國際清算銀行（BIS）
5. 銀行監理：國際清算銀行（BIS）巴賽爾銀行監理委員會
6. 保險業監理：國際保險監理機關協會（International Association of Insurance Supervisors, IAIS）
7. 證券業監理：國際證券管理委員會（International Organization of Securities Commissions, IOSCO）
8. 支付與清算系統：支付暨清算系統委員會（Committee on Payment and Settlement Systems, CPSS）

9. 財政透明化（Fiscal Transparency）：國際清算銀行
  10. 公共債務管理（Public Debt Management）：國際貨幣基金（IMF）、世界銀行（IBRD）
  11. 資訊傳播（Data Dissemination）：國際貨幣基金
  12. 市場正義（Market Integrity）—洗錢防制：國際貨幣基金、世界銀行
- 世界銀行在二〇〇一年四月制定「破產與保護債權人機制之有效處理原則」（Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems），共有三十五項原則，摘錄如下：

#### 債權人權利的法律架構

##### 原則 1：適合的強制執行機制

現代以信用為基礎的經濟體須要有可預測性、透明化、可行的強制執行機制，使有擔保與無擔保債權都能以有效率的方式依破產與非破產程序進行債權收回，而且在設計這些機制上，必須考量到能夠和諧運作。

##### 原則 2：無擔保債權的強制執行

制度化的信用體系應具備有效率、透明化、可靠且可預測的債權回收機制，包括取得與出售動產與不動產，出售或取得無形資產，例如債務人對第三人的債權。

##### 原則 3：保全利益的立法

法律架構必須能藉由契約或法律的執行，來提供創造、確認與執行對動產與不動產的保全利益，這樣的法律應明定下列事項：

- (1) 保全利益的形式應涵蓋動產與不動產，有形資產與無形資產，包括存貨、應收帳款、收入、將來可取得的財產及占有與非占有之利益。
- (2) 保全利益必須將債務人對債權人所有義務都包含在內，不論是現在或未來發生，或在任何人之間的。
- (3) 以最低成本方式對債權人、承購者及大眾公告保全利益之存在情況。
- (4) 明確規定對相同資產的債權請求順位，並且儘可能地減少或降低對保全利益之優先債權。

##### 原則 4：有擔保債權的登記與記錄

應以有效且成本最低的方式來公布針對動產與不動產的保全利益，登記是較好的方式，登記費應低廉且可供所有人登記與查詢。

##### 原則 5：有擔保債權的強制執行

強制執行機制應提供有效率、低廉、透明化且可預測的方式來加強對財產

的保全，強制執行的流程應該提供快速對擔保資產的清理權力，確保能以市價回收資產的最大價值，在執行的過程中，非訟程序與訴訟程序都應審慎考量。

### 企業破產的法律架構

#### 原則 6：主要目的與政策

儘管各國的處理模式不同，不過有效的企業破產機制應達到下列目的：

- (1)與該國的法律體系與商業體系相結合。
- (2)提供重整的機會使企業的資產價值達到最大化。
- (3)在清算與重整性中取得適當的平衡。
- (4)對相同條件的債權人，包括國內與國外債權人，提供同等的待遇。
- (5)破產處理方式應及時、有效率且公平。
- (6)避免個別的債權人尋求簡速判決以過早分割債務人的資產。
- (7)提供透明的程序蒐集與發布資訊。
- (8)確認現有債權人之權益並尊重優先債權。
- (9)建立跨國界的破產機制並承認國外已進行的破產程序。

#### 原則 7：董事與經理人的責任

當企業面臨破產時，董事或經理人的決策對債權人有害時，應負損害賠償責任，且應採行負責任的作為以降低企業所承受的風險，並應設立作業準則以規範其作為對債權人可能有的負面影響。

#### 原則 8：清算與重整

破產法一方面對於已經無法挽救的企業，應提供有效率的清算，讓債權人在清算取得較多的報償，另一方面，若企業尚有挽救餘地，則應予重整之機會，只要條件允許，應容許清算與重整間有較為便捷之轉換。

#### 原則 9：著手進行—適用方法與宣告時機

- (1)除了金融機構與保險公司應適用特別法或破產法中之特別規定外，破產程序應適用於所有的企業，公營事業也應與私有企業採用相同破產法。
- (2)應使債務人在符合基本條件後（無法清償債務或財務困難），讓其很便利地進入破產機制，企業在董事會或經理階層宣布後就可以進入破產程序，債權人則需要在提出明確的債權未獲清償的證明後才可參與破產程序（縱然是數額不大的債權）。
- (3)較佳的破產基準是以債務人無法履行清償責任時為準，即是所謂的流動性測試，至於資產負債表亦可作為另一個測試依據，但不能用來取代流動性

測試。當開始破產程序後，除了必要之經營外，非經法院同意，債務人不得移轉或出售或處分其資產或所營事業。

**原則10：著手進行—延期或中止進行**

- (1)破產的進行中，應禁止債務人在未經許可下處分資產，並中止債權人強制執行債務人的財產或對債務人財產進行抵銷，執行的範圍應該盡量寬鬆以利於處分債務人的所有財產。
- (2)為提高資產的回收價值，在清算過程中，對有擔保債權人的強制執行應限定期之中止期間，以藉由出售整個企業或其產品來增加資產的回收率，若要重整則須提出擔保品。

**原則11：管理—經理人**

- (1)在清算期間，經理人應被法院所指派的清理人所取代，並應賦予清理人相當之權限為債權人的利益來處分資產，財產的管理應立即轉交清理人，除非經理人被授權管理公司，在這情況下，法律應規定經理人與清理人有相當之責任。在債權人所申請之破產程序中，如情況允許，應指派暫時且限定責任之清理人監督該企業以確保債權人之權益。
- (2)在重整進行時有兩種較為妥適的方法，一是完全用清理人來取代經理人，二是以公正且獨立的清理人或監察人來監督經理人，在第二種情形下，若證明經理人經營不當，有重大過失或有舞弊等情事時，所有的權力就應轉給清理人，同樣地，債權人或法院對於獨立的清理人或監察人，也應採去相同的標準，只要有不適任、有重大過失、舞弊或其他不當行為，亦應即撤換。

**原則12：管理—債權人與債權人會議**

為保障債權人權益應成立一債權人會議，使債權人能主動參與破產處理過程，並使債權人會議能監督破產流程，債權人會議應有權獲知破產進度的一切內容，並將資訊轉告債權人，並召集債權人做重要決策，法令應對會議的組成與運作做出規範，在重整情形下，債權人應任命一獨立監督人以監督重整作業。

**原則13：管理—財產的取得、保管及處分**

法令應明定取得、保管與處分債務人所有財產的權利，包括債務人在破產程序後所取得之財產，且採取即時的動作去取得並保管債務人的資產或企業，法令應提供彈性與透明的機制來處分資產並獲取最大之價值。

**原則14：管理—契約義務的對待**

對於履行契約之若干義務，如有可能影響到破產目的達成者，則法律必須進行適當之調處，不管是以強制、取消或另定新約的方式，除非基於其他維護更重要的商業或公共利益之理由，方得讓契約相對人之權利繼續存續。

**原則15：管理—詐欺或不公平交易**

當企業已經無法清償債務、或有詐欺與不公平交易之行為，將導致企業無法清償債務，法令應限制或取消破產前的詐欺或不公平交易，但對於破產前認為有可能為利益輸送或不公平交易行為之期間，在認定上不宜過長，以避免干預正常之商業和信用關係。

**原則16：請求方式—股東與債權人的對待**

- (1)債權人在破產前依法取得的優先權應被保留，以確保債權人對法律的期待及對商業關係的可預測性。這種原則，除非是為了達成特別之政策，如進行重整或是能使資產價值達到最大化時，才有例外。債權優先性的規定能讓債權人有更大的動機去進行債權的管理。
- (2)破產法應承認有擔保債權人對擔保品的權利，當這些權利可能因為達成破產法的政策而受到減損時，法律應避免債權人對擔保品的權利在破產程序進行時遭受到損失，在抵押品拍賣後，這些有擔保的債權人應儘可能優先分配。當法院中止有擔保債權人行使權利時，應有一定的時間限制，以達到債權人利益與破產目的之調和。
- (3)在分配予有擔保債權人、支付破產程序之費用與管理人之酬金後，除非有其他理由證明應先支付予某特別之債權，否則剩餘財產所得應按比例分配予剩餘之債權人。一般而言，公共利益並不特別優於私人權利。

**企業重整之相關要點****原則17：重整狀態的設計**

重建應該允許快速且簡易的進行，保障所有的參與者，允許商業計劃的協商，使多數債權人同意一個計劃後便能使所有的債權人都接受此決議（這可能與適當的保護有相抵觸），提供監督的機制使作業不致被濫權。

**原則18：管理—企業運作的穩定與持續**

法令應建立一套健全之優先補助金機制，以提供給那些在挽救企業過程中有緊急商業需求之債務人。

**原則19：資訊—取得與揭露**

法令應要求揭露債務人的相關資訊，並且對於該資訊提供獨立的評論與分析，

債務人的董事應參與債權人會議，且應提供有關債務人的相關資訊。董事與對破產公司事務有了解之人，應要求對法院與管理人提供相關之資訊。

**原則20：計畫—準則、考量與投票**

法令除了就基本的要求作規定外，不應就企業之計畫給予規範以避免濫權，但可就不同的債權人的投票權限予以規範，投票權應以債權之數額來決定，多數決可決定重整計畫。而對於知悉內情者之投票權則應給予一定之限制。多數決之效果應有拘束所有債權人之效力。

**原則21：重整計畫—決議程序**

法令應於公平保障債權人且多數債權人皆能同意之基礎上，建立一明確準則以規範重整計畫之決議程序。在有少數債權人反對之情形下，倘重整計畫能兼顧少數債權人之公平性，並且提供少數債權人同等或優於經清算程序所可得之利益，重整計畫仍應依多數債權人之決議通過。重整計畫表決會議進行中，得於有限時間內休會。若重整計畫被否決，債務人清算程序即應自動開始。

**原則22：重整計畫—施行與修正**

法令應提供重整計畫有效施行的監督機制，包括要求債務人定期向法院報告施行進度等。重整計畫應可經由債權人決議修正以切實符合債權人利益。再者，法令亦應規範於具備何種要件時，重整計畫應即終止以利債務人進行清算。

**原則23：免除及拘束力**

為確保重整企業能有最大機會完成重整，法令應對債務的免除或修正有優於重整計畫之規範。另外若重整計畫係因債權人有被詐欺之情事而獲得通過，則計畫將有可能面臨重新考量或遭到廢棄。

**原則24：國際考量**

破產程序也許會牽涉國際層面，破產法應考量在不同國家法院間，就管轄權、外國法院裁判之承認、合作或協助等事項提供規範，並允許選擇不同之準據法。

**非正式的企業和解與重組**

**原則25：建制法令架構**

法令應提供適合環境以鼓勵所有利害關係人能夠在雙方同意下達成和解，促使企業重生。適合的環境包括即時且正確地取得發生危機企業的財務資訊，鼓勵對該企業進行融資、再投資或資金注入，允許更廣範的重整活動，如：債務免除、債權到期日調整、以債作股、優惠稅制等措施。

**原則26：非正式和解程序**

國家的金融部門（央行或財政部）應該促使非正式法院外程序之建制，以處理企業的財務困難-尤其是企業破產將引發系統性危機時。在具備適當的債權補償與完善破產法令情形下，非正式程序較能夠被認可維持。在非正式程序中，由於可較有彈性就重整計劃作整體配套措施，該程序可迅速產生與正式程序相同之企業再生結果，若正式程序允許債權人與債務人運用非正式程序之彈性，正式程序或許在運作上會更為有效。

**破產制度的運作****原則27：法院的角色**

破產案件應由獨立而具有破產專業知識的法院或主管機關來處理及監督，設立專業破產法庭將產生莫大助益。法律應賦予法院或其他裁判機構對企業重整有一般性的監督權，法院對債權人是否通過重整計劃的決議應予接受。

**原則28：法院能力與法官訓練之資格評鑑**

破產法院的專業能力與處理表現應設立標準予以評定，標準的設立目的係用以評量及促進法院之能力，並藉著充足適當的資格評鑑促使法官受訓與持續進修。

**原則29：法院組織**

法院之組織應以能夠兼顧管理者、債務人及所有債權人各方利益之公平、客觀、透明之處理方式為目標。在破產程序中，法院及各方參與者應受到法院操作規則、個案處理與管理規則之拘束。法院內部亦應重新配置資源以達到資源效益極大化，法院的作業並應盡量標準化。

**原則30：透明與可信度**

破產制度應係透明而具備可信度，制度規則應確保能立即取得法院記錄、公聽會以及債務人的財務資訊或其它公共資訊。

**原則31：法院裁判與執行**

司法裁決應經由運作過程之一致性而使法院見解具有可預測性之基礎上，協調各方利益而得以達成共識解決。法院必須有充分完整之授權及有效執行裁決之權力。

**原則32：法院的廉潔**

法院的作業與決定應有明確的法令依據，以避免舞弊與不當的影響，而法院應避免有利益衝突、偏頗之情事發生。

**原則33：參與者的廉潔**

法令或法院之命令，在設計上應避免讓參與破產程序之相關人有產生舞弊、不法行爲或濫用破產制度之機會，此外破產法庭應有適當的權力來處理不法的舉動或濫權行爲。

**原則34：監理機關的角色**

監理破產清理人之機構應與清理人分別獨立，並且這些機構應設立相關之準則來因應法令的要求與公眾對於公平正義之期待。

**原則35：破產清理人的專業能力與廉潔**

破產管理人應有專業之能力來行使法令所賦予他的權力，並應以公正無私的態度來執行清理工作。

## 陸、泰國破產制度改革

### 一、泰國的企業債務重整（Informal workouts for Corporate Debt Restructuring）

一九九七年金融危機導致泰國大量企業倒閉，金融體系之 NPL 亦創歷史新高，一九九九年之 NPL 占總授信餘額高達 47%。因法規及制度欠完備，致處理 NPL 異常困難，亦相當耗時。所幸，法院處理 NPL 之程序已有修訂，法庭外債務重整機制亦相繼建立。為促進法庭外債務重整機制，泰國政府制訂一系列與債務重整相關之法規及準則，如：企業重建基本辦法、債權人間之協議辦法（Inter-Creditor Agreement, ICD）、債權人及債務人協議辦法（Debtor-Creditor Agreement, DCA）、法庭調解基本準則等。另破產法亦有所修訂，以利債務人透過法院程序重整債務。

為促進法庭外債務重整機制，泰國增設許多機構，如：中央破產法庭、金融業重建局（FRA）、國營或民營資產管理公司（AMC）、泰國資產管理公司（TAMC）、企業債務重整諮詢委員會（Corporate Debt Restructuring Advisory Committee, CDRAC）、法院調解中心及地方性債務重建委員會等。

為協助企業債務重整，新增之相關法規有：泰國銀行處理債務重整準則（BOT's Guidelines）、泰國企業重建基本要點（Bangkok Framework）、債權人間之協議辦法、債權人及債務人協議辦法等。

### 二、主要破產法規介紹

#### (一) 泰國銀行處理債務重整準則（BOT's Guidelines for Debt Restructuring）

泰國銀行處理債務重整準則係 1998 年 6 月泰國中央銀行（Bank of Thailand,

BOT) 為協助金融業解決大量 NPL，制訂之處理辦法；為使該辦法更切合實務面，1999 年 6 月再予修訂。該辦法提供賦稅及土地移轉規費減免等優惠鼓勵金融業處理 NPL。惟該辦法僅係為金融監理目的而訂之一般性辦法，各金融機構仍須因應自身情況且不違反法令之原則，制訂內部作業辦法且須報經 BOT 核準。泰國銀行處理債務重整準則主要重點有：

1. 債務重整除可讓企業繼續營運，債權人亦須持續收回債權。債權人不得僅為減少提存備抵呆帳及 NPL 重新歸類為正常授信等考量，與債務人達成不切實之債務重整協議。
2. 金融機構之董事會，須對債務重整訂定正式政策及作業辦法，其內容須涵蓋重整程序之各個環節，如：協議清償期間、評估及核准辦法、監督及績效報告等。
3. 若債權人與債務人為有利害關係者，且為協助解決債務人之財務困境，該債權人得不須徵提第三人對債務人之財務分析、償債能力評估及現金流量分析等報告。
4. 對債務重整之各個階段均須擬訂作業計畫，並備妥相關文件。
5. 重整案須遵循主管機關所訂之相關法令，並切實辦理追蹤及督導。

## (二) 泰國企業重建基本要點 (Bangkok Framework)

為增進法庭外債務重整機制，1998 年初泰國外貿協會、工業局、本國及外商銀行公會等單位，共同制訂「企業重建基本要點」。該要點無法律之強制性，僅為多數債權人提供法庭外債務重整機制。該要點宗旨係讓有繼續經營價值之企業，能持續營運，且無意圖迫使債權人放棄任何權益。其精神希望債權人、債務人、企業員工、股東及泰國經濟均成為債務和解成功之贏家，且將各方之可能損失最小化，保障工作機會及生產力，預防企業仍有生存價值而遭受被清理之厄運。

該要點主要內容有：債務和解不僅為財務紓困，首要目的係讓資產活化再生，且企業能長期生存。債務和解須有合理時間表；企業高階經理人須參與重整；為使債務重整順利，債務契約期限合理展延應屬必要。金融機構不得僅為規避授信資產評估分類及提存備抵呆帳等目的，逕與債務人達成和解協議。

## 三、企業債務重整諮詢委員會之運作 (CDRAC's Debt Restructuring Process)

1998 年 6 月企業債務重整諮詢委員會 (CDRAC) 成立，其主要任務係為協助並促進債務和解及談判。CDRAC 之主席即為 BOT 之總裁。CDRAC 之程序主要係依據「債

「債權人間之協議」（Inter-Creditor Agreement, ICA）及「債務人及債權人協議」（Debtor-Creditor Agreement, DCA）二項辦法辦理。1999 年 3 月 DCA 及 ICA 經金融機構共同簽署及 CDRAC 核准後，該二項辦法即成為法庭外債務重整之作業規範。

ICA 主要係規範：重整計畫之表決、重整期限、債權人間之調解、指派執行決議小組成員、審核重整計畫等。所有簽署 ICA 之債權人均須接受協議之條款規範。

DCA 之主要功能：選任協議之主辦單位及指導委員會，召開協調會，調解糾紛，表決重整計畫，執行決議等。DCA 對重整談判訂有嚴謹時間表，只須 4~5 個月，第一輪投票表決即可完成，該次表決有效決議須有 50% 以上債權人及持有 75% 以上之債權額同意。若重整計畫於第一輪表決時，未獲同意，債務人可再提案修正，並送第二輪表決。第二輪之有效決議須 50% 以上之債權人及債權額同意。若重整計畫於第一輪表決未被同意，惟第二輪時取得有效同意決議，指導委員會或主辦單位或任一債權人，均可於第二輪票決後十個營業日內，將表決結果提送 CDRAC，並請求選任執行決議小組。

債權人以不違反 DCA 之原則，可組成「執行決議小組（Executive Decision Panel）」，小組成員不得有與債務重整有任何利益衝突關係，如：股東、董事、經理人、員工或債權人等。必要時，執行決議小組可由債務人付費，聘任專家顧問協助處理重整事務。

協議之結果對所有債權人均有約束性，惟若有債權本金逾 10 億泰幣者，可以書面方式告知解除遵守協議條款之義務。

若重整計畫歷二輪投票仍未獲同意，債權人可立即向法院聲請強制執行，或成立新經營團隊介入管理，或逕行清理債務人。

債務重整計畫雖已議定，惟債務人若有下列情事之一，則視同違約：

- (一) 債務人未能履行協議條款，或任何承諾事項有不實情形（有 5 個營業日之寬限期）。
- (二) 債務人對協議條款之正當性抗辯，或拒絕承認。
- (三) 債務人採取法律行動停止履約。
- (四) 債務人之財產被扣押，或管理階層被撤換，或其經營權被遞奪。
- (五) 協議條款被法院判決無效，或有違反現行法規。

若債務人違反協議，經債權人書面提醒告知後，協議立即失效。債權人即可向法院訴請清償債權，或清理債務人，或依破產相關法律重組債務人之經營團隊。

若債權人未能遵守協議條款，提報至 CDRAC 後，除可能被發函警告外，亦可能處以罰鍰；其中違反 DCA 條款者，處五十萬泰幣以上，或債權金額之 10% 以下罰鍰；違反 ICA 條款者，處一百萬泰幣以上，或債權金額之 50% 以下罰鍰。

## 四、績效

1998 年 7 月至 2002 年 9 月間企業債務重整諮詢委員會（CDRAC）核准之企業債務重整案，計有 15,321 案，債權金額共計 2,836,816 百萬泰幣。透過企業債務重整諮詢委員會（CDRAC）程序重整之債務，其成效紛述如下：

- (一) 已重整成功者計 10,260 案，債權金額計 1,363,252 百萬泰幣；其中 2,608 案屬批發及零售業，2,438 案為個人消費貸款，1,606 案為生產事業。
- (二) 未重整成功者計 3,110 案，債權金額計 774,176 百萬泰幣。
- (三) 尚在重整階段者計 202 案，債權金額計 101,610 百萬泰幣。
- (四) 債權轉賣予泰國資產管理公司（TAMC）者計 26 案，債權金額計 22,985 百萬泰幣；轉為正常戶者計 60 案，債權金額計 159,662 百萬泰幣。

CDRAC 採用多種方法辦理債務重整，惟多數成功案例所採用之方法係屬二種以上之複合式。迄 2002.7 月統計結果，最常採用者為「展延借款期限」（占 27.3%），其次為「債務減免」（占 21.7%），再次為「以債作股」（占 17.8%）。

## 五、成功之要件

法庭外重整機制運作成功之要件，除債權人與債務人間誠意合作，亦須股東積極參與；另再輔助 ICA 及 DCA 二項機制，可提高重整效率，以及獨立客觀之專業顧問參與，可確保重整之公正性。

為整合部分異議債權人，可聲請法院裁定協議條款；雖協議條款無法律之強制性，相較於循破產法途徑，法庭外重整機制處理債務問題更具彈性。此外，完善之債務重整機制尚須諸如主管機關、CDRAC、各金融機構、AMC、財務專家、會計師、工程師、分析師等專家配合。

為鼓勵以談判和解方式處理 NPL，政府提供賦稅及不動產移轉規費減免等優惠措施，亦從寬定義 NPL。同時亦設立企業債務重整諮詢委員會（CDRAC），擔任調解債權及債務雙方之糾紛；CDRAC 係以市場導向為原則，制訂相關辦法，鼓勵債務和解談判。2001 年 6 月為加強處理 NPL，泰國資產管理公司（TAMC）於焉誕生；目前該機構管理之 NPL 約 7,000 億泰幣，約佔全部 NPL 之半數。因金融機構大量出清 NPL，其獲利逐漸改善，股票及債券市場開始活絡；金融機構之授信成長率雖未明顯提昇，惟整體經濟活動已有明顯改善。

迄 2002 年 6 月仍留存於金融機構之 NPL，計 8,430 億泰幣（1999 年約有 27,290 億泰幣），約佔授信總餘額之 17%，均已提存足夠備抵呆帳。

TAMC 持有之 NPL 約 7,168 億泰幣，其中 1,184 億已重整成功，820 億強制執行中，5,160 億談判和解中；TAMC 係以債權面額之 33% 購買 NPL，約與目前擔保品之市價相當，預估對納稅人不會造成損失。

國營銀行轉投資設立之 AMC 持有之 NPL 約 4,000 億泰幣，其購買價格有偏高情形，惟其可能遭受之損失已被合理估算。民營 AMC 持有之 NPL 約有 1,400 億泰幣，預估其可能遭受損失相當有限。

綜以觀之，目前留存於金融體系之 NPL 應不會對未來經濟發展及金融業造成太大危險。

## 六、泰國擬修訂破產法之重點

泰國政府計劃再修訂破產法，修訂重點為企業重建條款及有關破產訴訟程序之條款。修正草案之主要內容如下：

1. 登記合夥關係之事業體依法可聲請重整。
2. 有流動性困難之企業尚未破產時，依法可聲請重整。
3. 未被核准或裁定同意之重整案，重新聲請時，享有 180 天債務清償寬限期。
4. 對債務人撤銷訴訟，須在重整裁定前提出聲請。
5. 重整案若由債務人主動聲請，所有對保證人（自然人）之訴訟程序均得以暫停。
6. 重整提案人被指派前，提案人須先列示相關費用收取標準，及其所須聘任之相關人員。法院有權審查提案人之相關費用收取標準。
7. 債權人或企業股東有權聲請撤換重整提案人，或對提案人進行訴訟。
8. 在特定情況下，法院有權裁定撤換提案人。
9. 單一持有 15% 以上債權之無擔保債權人，可依法聲請重整，惟其個人身份將被歸類為團體組織。
10. 債權人表決重整案時，投票人之合計債權數須逾 75% 之債權總額。
11. 若重整提案人與債權人不同意修改重整條款，法院可斟情核准保障弱勢債權人權益之重整條款。
12. 若債權人未同意重整計畫時，法院可斟情指派破產管理人。
13. 高等法院可決定是否受理重整之上訴案。
14. 官方指派之破產管理人，有權對破產案之有利害關係人聲明之異議核准或駁回。
15. 為防止部分破產自然人規避破產規定，官方指派之破產管理人可於法院判決破產確定三年內，向法院聲請中止破產程序。
16. 調降清理及處置破產人之資產所須支付費用。

## 柒、結 語

一九九七年亞洲金融危機爆發，亞洲各國為快速處理問題金融機構及不良資產，紛紛進行各項改革，泰國與韓國發生金融危機後接受 IMF 的援助，在 IMF 的要求下，大規模進行全面性改革。

我國自民國八十年底十六家新銀行陸續開業營運以後，金融業務大餅遭到瓜分，金融機構的經營情況逆轉，資產報酬率與淨值報酬率均呈下降趨勢，逾放比率不斷攀升，民國八十四年八月間爆發彰化四信案件後，金融弊案與擠兌事件層出不窮，問題金融機構乃逐漸浮現。民國八十六年亞洲金融風暴之後，國內一些大型企業財團在八十七年下半年陸續發生財務危機，其後八十八年的九二一震災，以及近年來景氣持續低迷，企業經營更加困難，借款人還款能力大受影響，致使金融機構不良資產不斷增加，體質日趨惡化，政府為解決不良資產問題及經營不善問題金融機構，在民國 89 年修正銀行法，制定金融機構合併法，賦予資產管理公司（AMC）設立之依據與處理問題金融機構不良債權之特殊權限，並在民國 90 年制定行政院金融重建基金設置及管理條例，籌措一千四百億財源讓四十四家經營不善之基層金融機構平和退出市場，至於銀行業逾期放款過高問題，雖然在中央銀行調降存款準備率，財政部調低營業稅率後，銀行以增加的盈餘積極打銷呆帳並大量出售不良資產，然部分銀行仍無能力自行處理，且部分銀行之淨值已呈負數，需要政府協助解決，因此目前正擬擴大金融重建基金之規模，以加速銀行不良資產之處理，強化金融體系之健全，然而此項金融重建工作亦需要有良好健全的企業重整機制來配合，才能發揮功效。要維持全球競爭力，必須從事金融改革，而破產制度是金融體制中重要的一環，金融改革勢必包含破產制度的革新。

目前我國有關破產之規定偏重債務人權益，並未建立一套有效的法院外債權債務協商機制，因此，如何在相關之法律中強化債權人之權利，使其權益受到平衡之保護，以及在法院設立專業之破產重整法庭審理案件，以加速處理流程，此均為我國於進行企業重整時，在法制面上仍有待努力突破之處。

我國企業重整機制規定在公司法，其主管機關為行政院經濟部，而破產法之主管機關則為司法院，且破產法已經多年未予修正，已未能符合當前快速處理不良資產與問題企業之需求，宜儘速修正並整合破產與重整相關法規，俾使有繼續經營價值之企業獲得資金挹注重生，無繼續經營價值之企業則讓其迅速退出市場，以節約國家資源。此外，對於掏空資產之金融犯罪行為，則應修改相關法制並加重處罰，以求速審速決，並收嚇阻之效。