

# 我國金融機構不良債權之處理

## 壹、我國金融機構不良債權現況

民國八〇年代以前我國金融機構因長久處於寡占經營優勢，經營態度十分保守，對授信案件之審理，側重於擔保品之價值並予嚴格評估，甚少發生不良債權之情形，逾期放款比率一向甚低，本國銀行在民國八十年之逾放比率僅為百分之零點九七，然因下列各種因素致九十年底逾放比率已達百分之七點四八<sup>(註一)</sup>，十年間成長近八倍：

- 一、民國七十年代末期，股票及房地產市場價格達到高峰後開始反轉，個人信用過度擴張與膨脹，經濟發展泡沫化，金融機構承作之大量建築融資與購屋貸款擔保品價值隨之貶低，使金融機構授信風險增加。
- 二、政府推動金融自由化與國際化政策，七十八年修正銀行法，放寬銀行經營範圍並開放新銀行設立，八十年六月至八十一年六月分別核准萬通等十六家新商業銀行設立，金融業務大餅遭到瓜分，過度競爭，再加上人謀不臧，銀行弊案層出不窮，授信品質漸趨不良。
- 三、八十六年亞洲各國陸續發生金融危機，我國金融體系所受影響雖然不大，但許多赴海外投資之大型企業則受到相當程度波及，損失慘重，連帶影響國內金融機構之授信風險。
- 四、八十八年九二一地震影響，山坡地限建及許多位於山坡地之社區買氣縮手、嚴重滯銷，對於建築業之景氣有很大影響，企業財團擁有之資產價值亦大幅縮水，連帶使金融業授信品質進一步惡化。
- 五、最近兩年國際經濟景氣低落，傳統產業不斷外移嚴重影響我國企業之營運狀況，使得金融機構授信風險增加。

金融機構的不良放款受上列因素影響不斷增加，截至九十一年三月底止，全體五十二家銀行（含中國輸出入銀行、不含郵匯局）逾放總額約為一兆一千四

百餘億元(註一)，基層金融機構逾放總額約一千九百餘億元，合計逾放總額一兆三千三百億餘元，占該等組群放款總額十五兆三千六百餘億元(註一)，逾放比率超過百分之八，資產品質惡化之情形已逐漸侵蝕淨值，甚至影響業務正常經營，鉅額之不良債權導致金融機構貸款意願轉趨保守，放款停滯，企業資金融通不易，對於國家經濟之成長造成負面影響。

## 貳、資產管理公司現況

### 一、國外成立資產管理公司之背景

美國儲貸機構於一九八〇年起因資金成本上升及不動產市場衰退造成其普遍經營困境，至一九八七年為止，共有三百七十一家儲貸機構倒閉，存款保險機構根本無力履行賠償責任，乃由政府籌資設立 RTC 專責處理。日本自一九九〇年以來，股市及日幣匯率大幅下跌，不動產價格亦大幅滑落，使銀行經營愈加困難，自一九九二至一九九七年間，共有三家銀行、二家信用金庫、十家信用組合、二家農業協同組合及一家漁業協同組合倒閉，其存款保險機構亦無力負擔，故於一九九八年修正其存款保險法除增加存款保險公司之負擔能力外，並成立 RCC 進行處理或收購不良債權。又一九九七年亞洲金融危機造成亞洲國家匯價、股價及不動產價格大幅滑落，使銀行放款品質迅速惡化，發生許多銀行倒閉情形，韓、泰、馬、印等國於是均立特別法成立資產管理公司，以處理不良債權問題。歸納以上各國成立資產管理公司之背景共同特性：(一)金融機構無法透過自行重建回復健全體質。(二)現有金融監理制度，無法解決金融機構倒閉或營運危機。(三)現行法令或市場機制使金融機構無法有效、迅速處理其不良放款。

### 二、我國成立資產管理公司之背景

反觀我國早期因銀行經營保守，發生不良資產之情況很少，民國八十年本國銀行四兆五千億元放款總額，其逾放比率僅百分之零點九七，不良資產總額甚

微，設立資產管理公司之迫切性降低。即使因人為因素發生經營危機，亦均由政府出面，以行政權力介入，透過概括承受方式由其他健全金融機構予以承接，遠者如台北第十信用合作社、國泰信託投資公司等，近者如彰化四信、屏東鹽埔農會信用部、中壢農會信用部、東港信用合作社等均循此模式處理，存款保險機制處理問題金融機構之方式亦未受到重視。

近年我國金融機構逾放比率不斷攀升，不良債權規模迅速擴大（原因詳見壹項），金融主管機關雖對部分逾放比率偏高機構，陸續採取限制分支機構增設、限制新種業務開辦申請及暫緩盈餘分配等措施，效果仍屬有限，顯示其經營體質已非單以體制內改革措施所能改善，故八十九年公布實施「金融機構合併法」，納入資產管理公司運作機制，九十年復成立行政院金融重建基金以處理問題金融機構。

### 三、國內資產管理公司現況

除為處理問題金融機構依「行政院金融重建基金設置及管理條例」由政府籌資成立之行政院金融重建基金（係結合存保機制處理問題金融機構，相當於美國之RTC）外，目前國內已成立之民間資產管理公司（AMC），包括銀行公會邀集三十三家會員合資成立之「台灣金聯資產管理公司」（90年5月22日設立，資本額為176億元）、中華開發工業銀行轉投資成立之「中華開發資產管理公司」（90年9月11日設立，資本額為50億元）二家，另外尚有多家由國外投資專業銀行如雷曼兄弟（Lehman Brothers）、奇異資融公司（GE capital）、高盛公司（Goldman Sachs）等分洽本國銀行擬合資成立資產管理公司。

資產管理公司開始運作後，已有第一銀行出售一百三十二億不良債權給美商賽伯樂資產管理公司、中華開發工業銀行出售不良債權四十四億元及花蓮企銀出售七億元不良債權給中華開發資產管理公司、富邦銀行出售八十五億元不良債權給雷曼兄弟銀行、台灣金聯資產管理公司與十家銀行簽訂讓售不良債權三百億元意願書等案例。惟與全體金融機構一兆三千餘億元之逾期放款總額相

較，處理比例實仍甚微。究其原因主要係價格問題、強制與誘因不足及市場規模不足等因素：

- (一) 就目前國內外不良債權成交現況而言，抵押放款損失率約為七至八成，信用放款損失率更高，如第一銀行以三十億一千萬元價格出售一百三十二億元不良債權給美商賽伯樂資產管理公司，損失率即近八成，扣除已提列呆帳後，帳上將出現七十九億二千萬元損失，雖可依法分五年攤銷，仍將影響帳面損益、淨值及各項財務比率，故對其他甚多金融機構可能減少主動賣出意願。
- (二) 資產管理公司係採民營方式設立，收購不良債權對象為一般正常金融機構，收購並無強制性，法規亦未訂定金融機構在一定條件下須讓售不良債權，我國現行對金融機構資產品質評估及備抵呆帳提列規定，又較國際規範寬鬆，而可分年認列損失之會計處理優惠措施違反一般公認會計原則及國際會計處理方式，對擬於國際市場發行有價證券募集資金，且獲利狀況穩定之金融機構並無誘因。
- (三) 我國並無出售不良債權之集散市場，金融機構亦無大量釋出不良債權之往例，如無妥善誘因與強制措施，促使金融機構大量售出不不良債權，則市場規模將不足以維持資產管理公司之存續營運。

## 參、我國處理金融業不良債權之可行模式

### 一、對正常金融機構不良債權之處理

金融機構處理不良債權方式除自設部門催理訴追或外包委託金融管理公司（討債公司）處理外，亦可將不良債權出售予資產管理公司，透過專業機構及人才，將不良資產集中後，採取統一、專業之處理，以減低處理時間、資金及管理成本，有效提高資金流動性，減輕經營風險，並提升其自身財務透明度、改善資產品質。

## 二、 對問題金融機構不良債權之處理

所謂問題金融機構係指違規營運或經營不善，致資本適足率嚴重偏低，無能力支付其債務或財務狀況嚴重惡化無法繼續經營者而言，為確保金融秩序、政府應強制該等問題金融機構退出市場，而由於金融機構存款流動性之敏感度甚高，一旦發生存款人信心危機，有引發系統性風險之虞，故先進國家對較大之金融機構強制其退出市場時，大多規劃採由健全金融機構予以購併之方式解決。採用購併方式，除不影響對原來存款人之服務外，其處理之社會成本亦最低。我國於九十年七月九日公布實施「行政院金融重建基金設置及管理條例」，成立行政院金融重建基金，並委由中央存款保險公司負責執行，此種方式，即係結合 RTC 與存保機制，其處理成本最低、效率最高。九十年八月十日首波委由中央存款保險公司處理之卅六家經營不善之基層金融機構，均係採取由其他健全之大型銀行「概括承受」方式辦理，讓問題金融機構平和順利地移轉出我國金融市場，此種方式亦係美國聯邦存款保險公司最常採用者。

未來除基層金融機構外，對規模較大之問題銀行，因其不良資產規模甚巨，資產處理損失不確定風險亦高，有能力及意願以概括方式併購對象甚難尋找，為增加解決問題金融機構處理的彈性，勢必須採「購買與承受交易方式」(Basic Purchase assets & Assume liability 即 P&A；或 P&A with loss sharing)。將處理機構之資產予以分類，正常資產與不良資產分開處理，正常資產及負債售與其他健全銀行，不良資產或債權則可轉售予資產管理公司，以增加不同購買者；並將其因未來損失不確定性附加損失分攤或其他保障條件，以增加購買意願及價值。此種方式雖所需流動性現金高於概括承受，但卻可縮短標售時間並減少買方因未來不確定風險而大幅壓低買價之損失。

## 肆、 處理不良債權之資金來源

### 一、 資產管理公司之資金來源

資產管理公司之業務需投入鉅額營運資金，國外同類公司其營運資金來源除資本外，尚包括銀行融資、金融資產證券化、發行公司債等方式：

### (一) 銀行融資

我國於規劃資產管理公司運作機制時，設計「公正第三人」擔任資產評價及拍賣業務角色，不良債權經各資產管理公司競標後，得標價格已接近合理市價，以之為擔保向銀行申請擔保放款，可融資金額應已接近其收購價。惟因資產管理公司營運性質在短期內回收較慢，銀行融資僅宜作為支應短期資金之週轉。

### (二) 金融資產證券化

金融資產證券化泛指債權人將其持有之金融債權轉讓予特殊目的公司(SPV, Special Purpose Vehicle) 或信託予信託公司，以證券化資產為基礎發行證券(股票、債券或信託憑證)，藉以提高資產流動性及交易效率，此制度在 G-10 國家中已相當普遍，為資產管理公司籌措資金重要管道，我國「金融資產證券化法」則尚未公布施行，為未來亟待努力突破項目。

### (三) 發行公司債

資產管理公司如募集公司債，依公司法二百四十八條應申請證券管理機關審核，但證期會依據證券交易法審查對象，又以公開發行公司發行之有價證券為限，我國目前之資產管理公司多為「非公開發行」公司型式，拘於法令尚無法以此方式籌資，未來尚待努力因應。

## 二、 行政院金融重建基金之資金來源

「行政院金融重建基金設置及管理條例」中明定基金財源主要包括(一)九十一年至九十四年期間金融營業稅稅款，預估約一千二百億元(二)自九十一年一月起十年內存保公司依八十九年一月一日調高保險費率所增加之保費收入，預估約二百億元。

以上兩項合計約一千四百億元，係以未來四年之金融業營業稅款及未來十年之存款保險費收入為主，無法於短期到位運用。故對經營不善機構處理之資金需求，係依規定在上述財源未收足前，由存保公司向中央銀行申請融通、向其他金融機構墊借或發行金融債券等方式支應，並以基金之財源作為還款來源。

九十年存保公司受託處理卅六家基層金融機構已給付資產負債缺口七百七十餘億元予承受銀行，而後續處理中之中興商銀與高雄企銀規模又較基層金融機構為大，基金規模明顯不足，比照國外處理問題金融機構所投注之公共資金：美國在一九八九年成立清理信託公司（RTC）並設置虧損彌補基金，其處理成本原估計八百億美元，至一九九〇年估計已成為一千四百至一千五百億美元。經提高處理財源後有效處理，並因一九九四年以後因景氣回升，處理成本下降為八百七十五億美元。足見提供充足資金，以利快速處理問題金融機構對經濟金融健全發展之重要性。另日本提出六十兆日圓之「金融再生法案」，該金額達日本 GDP 之 12%。韓國投入公共資金金額占 GDP 之 18%、泰國為 32%、馬來西亞為 18%、印尼為 29%。而我國目前金融重建基金之財源一千四百億元，僅占 GDP 之 1.4%，與其他國家處理成本占 GDP 之比率明顯偏低。為穩定我國金融秩序，改善金融體質，實有儘速提高之必要。

## 伍、處理不良債權之方向

我國資產管理公司架構已具雛型，未來為處理金融機構不良債權，健全整體金融體系，改革方向與配套措施有：

### 一、防止不良債權之增加

- （一）企業經營不善，無法履行其債務，乃造成金融機構不良債權之原因，正本清源，應對企業之不法經營者嚴厲處罰，對非因違法經營之企業，應輔導其再生。
- （二）明訂以資本為基準之立即糾正措施及建立金融機構退出市場機制，

提高監理措施透明度，降低執行金融監理措施時面臨之各方寬容壓力，並可降低處理成本。

- (三) 對問題金融機構違規之經營有關人員加強追究其應負責任，包括責任請求與刑事訴訟等必要措施，以避免引發道德風險危機。

## 二、 加速不良債權之處理

- (一) 打破經營目標之錯誤觀念：金融機構經營者已往均以擴大盈餘為表現管理績效之方式，致有為避免產生損失而忽視不良債權之處理，事實上，金融業係立基於存款大眾對其信用之信任，而不良債權與逾放比率正反應金融業之良窳，故經營者應將努力消除不良債權與降低逾放比率作為重要經營目標。
- (二) 訂定金融機構不良債權應予處理之誘因，增加資產管理公司處理不良債權之市場規模，以加速不良債權之處理。
- (三) 加速資產證券化法規之通過，以增加處理不良債權之工具，以避免因不良資產之拍賣處理，貶落金融資產之價格。
- (四) 儘速擴大行政院金融重建基金之規模，增加處理問題金融機構之彈性，以提昇處理效率。

## 陸、 結語

我國目前正處經濟景氣嚴重衰退尚未明顯復甦之際，金融業經營較為困難，逾期放款急劇上升，此時恐非單靠金融面相關措施，如金融機構合併或成立資產管理公司即能解決逾放問題，而必須仰賴總體經濟力量之動員與配合，例如貨幣政策、產業政策、勞工政策、兩岸政策、甚而國土開發政策等等之協調配合，以改善企業投資環境，提昇經濟景氣，只有在企業恢復生機，就業增加，金融機構不良債權問題才能真正獲得解決。



## 註 釋

註一：資料來源；中央銀行金融業務檢查處。