

參加第三屆東南亞央行金融監理機關首長會議及 洽訪印尼中央銀行報告

陳 戰 勝

前言

於八十九年六月間，奉派參加於印尼巴里島舉行之第三屆東南亞央行金融監理機關首長會議，該會議除邀請亞太經濟合作組織(APEC)及東南亞國協(SEASEN)會員國金融主管機關首長蒞會外，並邀請美國聯邦準備銀行及國際清算銀行等國際組織之代表共襄盛舉，就亞太地區銀行發展經驗與國際金融監理趨勢，共同進行研討。

會議結束後，並順道拜訪印尼中央銀行，與其高階主管就銀行監理及亞洲金融風暴後之金融重建等節，進行意見交流，承蒙該行熱心接待並提供相關資料，將可作為未來我國對問題金融機構處理之參考。本次考察全程為期七天。

本報告共分三部分，第一部分為參加東南亞央行金融監理機關首長會議紀實，第二部分為印尼金融風暴後之金融改革，最後是本次考察之心得與建議。

第一節 參加東南亞央行金融監理機關首長會議紀實

壹、年會實況與研討重點

本(三)屆年會於本(八十九)年六月二十九日至三十日於印尼巴里島舉行。該會議主要係 APEC 及 SEACEN 會員國中央銀行及金融監理機關首長，就新巴塞爾資本適足架構及亞太地區銀行監理之發展等節，進行經驗交流。計有二十一個機構四十三個代表出席，並有來自美國聯邦準備理事會、國際清算銀行、巴塞爾銀行監理委員會及亞洲開發銀行之代表擔任會議講座。

亞洲各國於金融風暴後，無不致力於銀行體系之改革與重建，以因應未來挑戰。本次會議即就促使亞洲各國金融監理與世界同步，進行研討，研討重點包括：(一)金融現代化與監理整合；(二)金融市場與商品之全球化與結構性變革；(三)新資本適足架構；(四)全球金融建設之問題、範疇與挑戰等議題。

貳、金融現代化與監理整合

本次會議之開幕致詞，係由美國聯邦準備理事會代表，以「金融現代化與監理整合」為題進行講座，該主題主要係針對美國 Gramm-Leach-Bliley 法案於一九九九年通過生效，正式將銀行轉投資證券、保險等相關事業視為正常業務，爰就該法案之立法意旨與相關影響予以說明，以下即為講詞重點：

一、前言

近來金融交易日趨複雜且規模日大，從俄羅斯債信危機、亞洲與拉丁美洲金融風暴影響全球之速度與幅度觀之，全球金融市場可謂息息相關，單一市場已無法置身事外。美國經驗顯示，即使公認擅於風險管理技巧之機構亦可能錯估市場或低估潛在風險，長期資本管理公司(LTCM)之倒閉即為顯例。因此，所有的銀行皆應致力於訂定評估客戶與交易對手風險之策略並予落實，監理機關亦應確認銀行風險管理制度之完善與全面性，而經驗顯示最基本的穩健經營與內部控制往往是最弱的一環。

俄羅斯與亞洲金融危機突顯了金融市場與國家經濟狀況之關聯性。面對日益壯大、複雜且影響深遠之銀行體系，監理機關應致力於管理與控管之，以免其對國家經濟產生負面衝擊。為因應大型且多角化經營金融機構之成長，美國已修正銀行相關法令，並預期在未來數年間對美國金融體系產生結構性影響。

二、美國於 Gramm-Leach-Bliley 法案前之金融架構

(一) Glass-Steagall 法案 - 銀行與證券分離制度

早期之美國銀行業務僅限於收受存款、提供支付服務及辦理放款，而由於當時聯邦政府並未提供存款安全網，致銀行須保有高流動性以因應大眾提領需求。銀行如投資於不動產或有價證券，在當時一般咸認係抵觸銀行之高流動性目標。此外，十九世紀初，為因應快速工業化與區域擴張發展，許多州政府紛紛准許銀行高度集中於流動性不佳之不動產與股權投資，然一八三

七年銀行發生擠兌危機後數年，約有四分之一的美國銀行倒閉，導致政府對銀行業從事非傳統業務之管制更加嚴格。

二十世紀初，許多銀行為避開直接從事證券業務之限制，爰以成立證券關係企業之方式辦理。嗣因一九二九年股市崩盤及銀行倒閉風潮，一般認為該等證券公司曾為投機企業辦理承銷，並由銀行提供所需資金，終至民眾對銀行體系失去信心。因此，美國於一九三三年通過 Glass-Steagall 法案，原則禁止銀行辦理有價證券承銷及自營業務，並正式確立銀行與證券分離之制度，其相關規定如后：

- 1 第十六條：除特許證券(eligible security，包括聯邦政府公債、地方政府發行之一般公債及部分聯邦政府或州政府設立機構發行之債券)外，聯邦立案銀行及州立案銀行僅能接受客戶書面委託，從事有價證券之經紀業務，但不得從事證券承銷及自營業務。另聯邦立案銀行得以自身帳戶投資具收益性及非投資性之有價證券，包括特許證券及信用優良企業之債務工具，惟投資總額不得逾銀行自有資本之 10%。
- 2 第二十條：禁止銀行與主要從事證券承銷或自營買賣業務之公司組成聯屬企業。
- 3 第二十一條：禁止證券公司或其他類似組織收受存款。
- 4 第三十二條：銀行及從事證券業務為主之公司，其董事、經理人禁止互相兼任。

(二) 控股公司架構之發展背景

由於美國之金融體系未若歐洲或部分其他國家採用綜合銀行制度 (universal banking system)，加一九二七年通過之麥克頓法案禁止銀行跨州設立分行，故自一九四〇年代起，銀行業者為擴張營業區域，甚至從事非銀行業務，爰發展出一套獨特的控股公司架構。

雖然早期銀行控股公司(bank holding company)之家數與規模皆低，惟為控管銀行控股公司業務無限擴張，並落實「銀商分離」(銀行與其他企業之關係不宜太密切)政策，故政府仍於一九五六年通過銀行控股公司法，規範銀行控股公司業務範圍，由聯邦準備銀行負責監理，該法並於一九七〇年修正。一般言之，銀行控股公司所能從事之業務，須經由聯邦準備銀行認定與銀行高度相關(closely related to banking)者，並經核准方能辦理。自一九八七年起，聯邦準備理事會允許銀行控股公司以設立子公司從事證券承銷或自營買賣業務，但聯屬公司前開業務收益不得超過其總收益之一定百分比，以符合 Glass-Steagall 法第二十條所規定「禁止銀行與主要從事證券承銷或自營買賣業務之公司組成聯屬企業」之標準(該類證券子公司以下簡稱第二十條子公司)，當時該比率為 5%，一九八九年提高為 10%，一九九六年十二月起大幅調高為 25%。另為避免控股公司旗下證券聯屬企業之風險波及銀行與聯邦安全網，該法訂有相關防火牆限制，主要內容如后：

- 1 銀行控股公司資本必須良好。
- 2 銀行控股公司對存款機構與第二十條子公司間承銷交易應採取內控政策。
- 3 銀行與第二十條子公司負責人禁止兼任。
- 4 第二十條子公司須向客戶揭露其產品非為要保債權，且告知客戶由銀行推介購買之證券係由其聯屬證券商承銷或自營。
- 5 銀行與第二十條子公司之日間透支應以市場條件進行。
- 6 禁止銀行控股公司之子銀行對第二十條子公司貸款或購買其資產。但以清算目的者不在此限。
- 7 第二十條子公司須定期向證管會及聯邦準備理事會報告。

至於銀行與保險業務結合之部分，該法規定銀行控股公司不得辦理保險承保(underwriting)業務，有關保險之銷售，亦僅得於特定條件下辦理，如居民少於

五千人之城鎮、銷售信用保險等。

控股公司架構對金融機構與監理機關而言，可謂是「雙贏」之設計。對金融機構言，控股公司可擴大經濟規模、分散區域性風險，並可獲得特定稅賦優惠。對監理機關言，銀行控股公司可強化旗下銀行之風險承擔能力，即控股公司會透過持續提供子銀行財務協助與增資等方式，協助其經營；另如關係企業中之非銀行倒閉，亦不至波及銀行存款人及存保基金，即透過控股公司從事非銀行業務，較之由銀行子公司直接辦理，較可避免造成聯邦安全網不必要之擴張。

聯邦準備銀行對銀行控股公司之監理，首重良好的風險管理與內控制度，以保障旗下存款機構之存款人免受影響，另並要求其資本水準應符合巴塞爾銀行委員會與美國監理機關之最低標準。

三、多角化業務經營之發展趨勢

(一)Gramm-Leach-Bliley 法案發展背景

由於證券、保險、銀行分離，使美國銀行業較之他國業者，處於相對競爭弱勢，加以近數十年來金融機構與市場發生重大改革，促使美國金融監理機關重新考量銀行與證券業及保險業結合所生之風險，或可透過其結盟產生之效率與風險分散效果而降低。因此，如前所述早在一九八〇及九〇年代，美國政府已逐步放寬 Glass-Steagall 法案之限制，如允許銀行透過控股公司旗下之非銀行子公司(nonbank subsidiary)，在特定之收益比率限制下，得從事證券相關業務如承銷與自營。然全面性、大規模之放寬管制與金融現代化，則為一九九九年通過之 Gramm-Leach-Bliley 法案，該法廢除長達六十六年之 Glass-Steagall 法第二十條限制銀行與證券聯屬及第三十二條前述聯屬企業人員之互相兼任等規定，並修正銀行控股公司法，成立金融控股公司從事所有金融相關業務。

(二)Gramm-Leach-Bliley 法案主要內容

1 透過金融控股公司開放銀行辦理證券保險業務

透過「金融控股公司」(financial holding company, FHCs), Gramm-Leach-Bliley 法案允許透過非銀行子公司(nonbank subsidiary)承作企業有價證券業務,或透過銀行之子公司(subsidiary of the bank)辦理;但保險核保業務仍限由金融控股公司之非銀行子公司承作,銀行與其子公司則不得辦理;銀行仍得辦理保險代理服務(agency services),以及部分與授信償付保證相關之壽險、意外險與健康險等核保業務;另同時開放證券與保險業併購商業銀行。實際上,金融控股公司相當於欲辦理新業務項目之傳統銀行控股公司,但銀行控股公司並不同於金融控股公司。

2 開放其他經核准之業務

Gramm-Leach-Bliley 法案除允許金融控股公司從事聯邦準備銀行原核准銀行控股公司辦理之業務外,並開放承作其他聯邦準備理事會或財政部認可之「金融本質」(financial in nature)業務或其附屬(incidental)業務,如商人銀行(merchant banking)業務,惟該業務不得由旗下之存款機構承作。

3 取消企業併購存款機構規定

Gramm-Leach-Bliley 法案雖開放銀行得透過成立子公司之方式承作證券承銷及自營業務,惟該法並未允許銀行與一般企業整合,並取消了原來企業得併購要保存款機構之規定。

4 訂定非金融業務之祖父(不追溯既往)條款

對於非屬銀行控股公司之企業或外國銀行,於 Gramm-Leach-Bliley 法案施行後成為金融控股公司者,倘其於該法通過前已合法經營非金融業務或持有非金融子公司(即一般企業)之股份者,可繼續經營業務或持有該子公

司股份，惟前開非金融業務年收入，以合併基礎計算，不得超過該金融控股公司及其子公司(存款機構子公司除外)總收入之 85%。另合法經營商品及房地產之貿易、銷售或投資有關業務，或直接或間接控制該等業務子公司股份等資產合計數，不得超過控股公司總資產之 5%。

此外，適用上述祖父條款業務之金融控股公司，不得經由合併或結合擴張原業務或持有股份，且應於該法實施十年內停止該項業務及出售持有股份，在未損及公共利益之前提下，必要時得向聯邦準備銀行申請延長，惟期間以五年為限。

4 實施時機

基於美國正處於前所未有之經濟繁榮與金融安定時代，美國政府爰決定實施此波金融自由化與現代化之改革。該法案於一九九九年十一月十二日通過生效。

四、金融控股公司之設立規定

(一) 設立標準

欲成立金融控股公司，其旗下之美國子銀行必須符合下列規定：資本適足、管理良好，以及符合社區再投資法(Community Reinvestment Act, CRA)所規定之評等。美國聯邦主管機關所稱之資本適足銀行，其第一類資本比率與風險性資本比率分別需達六%與十%以上，槓桿比率(第一類資本除以總資產)至少達五%。管理良好係指金融機構統一評等制度(Uniform Financial Institutions Rating System)之第一級或第二級；CRA 評等至少應達滿意(satisfactory)程度以上。

綜上觀之，美國國會認為，銀行控股公司旗下銀行倘符合國際最低資本標準，仍尚不足成為金融控股公司，唯有具備更高資本水準與管理能力之銀行，方得以承擔來自業務多角化經營所生之風險。此外，基於國家平等互惠原則

與公平競爭原則，美國聯邦準備銀行依法對外國銀行(金融控股公司)之標準亦同。

(二)申請方式

就形式要件言，要成為金融控股公司並承作多角化新業務相當簡單。對美國企業言，如其子銀行或銀行符合上述資本、管理及評等規定，則僅須向聯邦準備銀行提出書面聲明表達欲成為金融控股公司。除非聯邦準備銀行有異議，否則該聲明於三十日後自動生效，且依法該企業得承作依法核准之業務。

如該企業併購或欲承作非銀行金融業務，則僅須於正式承作三十日前通知聯邦準備銀行即可。此程序與以往須事前申請核准之方式大相逕庭。

(三)設立後經營規定

倘金融控股公司旗下銀行無法維持上述資本與管理規定，則聯邦準備銀行會通知該控股公司之管理階層，該公司並應於收到通知後四十五日內，向聯邦準備理事會提出合格之改善措施。倘無法於一八〇日內符合規定，則旗下銀行可能不得再承作存款業務；改善期間內僅得繼續承作原核准業務，不得承作新業務項目。

五、監理方式 - 傘狀監理(Umbrella Supervision)

Gramm-Leach-Bliley 法案對聯邦準備銀行對金融控股公司之監理架構，基本上係延續以往對銀行控股公司之監理方式，規定應採「傘狀監理」- 即一般所謂之「合併監理」。目前多角化之金融機構於訂定企業策略與控管風險時，已皆採跨國、跨企業之合併基礎。對監理機關而言，亦有必要以宏觀之角度衡量整體機構之經營體質。

目前美國對銀行(控股公司)之監理，側重於對金融控股公司旗下要保存款機構之保障，傘狀監理之目的，亦在確認與評估整體金融控股公司之風險，俾衡量該等風險對旗下存款機構是否會產生安全與健全之疑慮。因此，聯邦準備銀行期

望金融控股公司能發展或改善整體風險管理制度，並將評估該公司之內部政策、報告與程序，以及合併風險管理制度之實施成效。

六、資訊共享

依據 Gramm-Leach-Bliley 法案，金融控股公司旗下之存款機構，將繼續由其原權責主管機關負責監理，證券、商品或保險等非銀行子公司，亦由原權責主管機關監理之。為避免對金融集團之部分業務造成重覆監理，國會規定聯邦準備銀行應與證券、保險及其他銀行監理機關繼續密切合作，故各主管機關之資訊共享以及其他公開資訊(如外部稽核報告與市場資訊)極為重要。倘聯邦準備銀行認為金融控股公司旗下企業之特定資訊，對要保銀行可能產生重大風險，則其有權取得該項資訊，並得要求採取改善措施。

七、訂定資本適足標準

由於聯邦準備銀行負責評估金融控股公司之整體(合併)資本水準是否適足，故得訂定金融控股公司之最低合併資本水準。聯邦準備銀行正積極研議金融控股公司之資本標準是否應予修正，惟控股公司旗下非銀行子公司之資本標準，則非由聯邦準備銀行規定。

八、監理經驗與教訓

聯邦準備銀行以往對花旗集團(Citigroup，旗下業務包括銀行、證券及保險承銷等)及傳統大型銀行控股公司之監理經驗，將有助於未來監理金融控股公司。經驗顯示，聯邦準備銀行未來監理目標將更重視評估金融機構之風險管理、政策與內部控制，以因應新科技及金融商品之快速變遷，而傳統仰賴年度特定時點(point-in-time)之監理方式，對大型複雜之機構而言，已無法達成有效監理之目標。

除了評估風險管理制度與程序外，監理機關尚須瞭解該等制度與程序是否落實。為因應日趨複雜之監理任務，各監理機關間將更依賴國內外其他監理機關之

資訊與專業。另由於全球金融市場之互動及影響與日俱增，維護健全之金融體系已成為各國監理機關之共同責任與利益。

九、巴塞爾銀行委員會新資本適足架構

(一)舊巴塞爾資本協定主要缺點

巴塞爾銀行委員會鑑於一九八八年發布之資本協定計算之資本比率已有不足，爰於一九九九年發布新資本適足架構(以下簡稱新架構)。原協定之主要缺點包括：

- 1 僅按借款人類別如公民營部門，而未深入按借款人個別狀況細就其無法履約之風險，故無法真正測出信用風險高低。
- 2 產生「資本套利」(capital arbitrage)現象，即銀行會利用資本適足協定所訂定之風險權數與實際風險之差異，作利己之選擇。例如同屬於同一風險權數等級之資產中，銀行會選擇其中實際風險較高者承作，以獲取高利潤。

(二)新架構主要目標

- 1 繼續增進金融體系之安全與穩健。
- 2 繼續加強公平競爭。
- 3 建置更周延之風險評估方法。
- 4 新資本適足規定雖應一體適用於全體銀行，然應側重於積極從事國際金融業務之銀行。

(三)新架構主要研議方向

- 1 引進內部及外部信用評等作為風險權數決定之標準：其中有關國家風險之權數將利用外部信用評估法定之(如國際信用評等公司之評等)；技術先進的銀行，經報准主管機關核准後，得遵循質化與量化的指導原則，利用「內部信用評等法」逐一評估放款戶之評等，並依評等結果計提資本，即新架

構將保留現行協定所用的標準，並接納某些銀行使用「內部信用評等法」及「資產組合模型法」(Portfolio Models)，俾對銀行所承擔之風險，更精確評量其所應計提之資本。此無異鼓勵銀行研發並採用縝密之內部信用評等模型，除可建立個別客戶之信用評等外，並可利用該內部模型評估銀行承受之信用風險。大型銀行若不能建立內部模型以評估其債權之信用風險，則將被迫採用外部信用評等公司之信用風險評估資料，將較其他國際性銀行處於不利的競爭地位。

2 資本適足性之監理檢核：由於新架構重視銀行內部自行研擬之資本評估程序，以及根據本身風險狀況與控管環境所設定之目標資本，故新架構建議銀行內部風險管理程序，應由監理機關適當之評估，以確保個別銀行之資本部位能與其整體風險負擔及風險管理策略相當，且監理機關應有能力規定最低自有資本比率，要求銀行遵守。

3 有效運用市場制約力量：新架構同時欲透過推動高標準之資訊揭露產生之市場制約力量，強化市場參與者之監督功能，敦促銀行持有適足資本。巴塞爾銀行監理委員會前於一九九八年九月曾發布「銀行透明度之強化」報告，作為銀行公開揭露的指導原則，以強化資本架構，該委員會目前正與市場參與者就本部分進行晤談，並評估大型國際性銀行實際揭露狀況，俾研訂更周延之公開揭露準則。

第二節 金融風暴後之印尼金融改革

壹、印尼銀行體系簡介

印尼銀行業之監理機關目前為印尼央行，惟印尼政府將於二〇〇二年十二月三十一日前，成立專責之金融監理機構，屆時印尼央行之監理工作將逐漸移轉至該專責機構。至於其他類金融機構，如金融公司、保險公司、退休基金及當舖，

則由財政部負責監理。

印尼銀行分為商業銀行及鄉村銀行(rural banks)兩類，其中以商業銀行為主，鄉村銀行則規模甚小。銀行之組織型態得為有限公司、區域性政府機構或合作社。商業銀行從事傳統銀行業務，提供一般性金融服務；鄉村銀行雖亦辦理傳統存放款業務，惟不得收受活期存款。

倘依股權結構區分，印尼商業銀行可分為國營商業銀行、省營商業銀行、本國民營銀行及外國與合資商業銀行。由於印尼政府遲至一九八八年十月實施第二階段之金融改革後，方開放銀行新設及允許外國銀行與國人合資設立銀行，故其後民營銀行及外國銀行與合資銀行之家數大增(詳表一)。又因早期銀行體系主要由國營商業銀行主控，以資產觀之，一九八七年國營銀行之占有率高達七成，市場逐漸開放後，一九九九年其占有率降至約三成(詳表二)。

貳、印尼銀行重整機構(IBRA)簡介

一、風暴後之金融改革

亞洲金融風暴自一九九七年七月由泰國引爆，旋即波及印尼等東南亞各國，導致其股匯市大幅下挫，間而導致金融體系崩潰。在危機發生之初，印尼銀行體系之體質雖不良，然因損失尚在淨值承受範圍內，故並未發生全面性之金融危機，惟為提振市場信心，印尼政府仍向 IMF 申請援助，並於一九九七年十月底達成貸款協議，並承諾對銀行體系進行改革。

由於前開協議內容中，計有五十家銀行受到影響，其中並涵蓋關閉十六家淨值為負之小型民營銀行，該金融整頓方案一經公布，因印尼政府僅揭露即將勒令停業之十六家名單，引發民眾對其他銀行經營狀況之猜測，造成銀行大規模擠兌。為挽救金融體系，印尼政府援於一九九八年元月採取緊急改革計畫，其改革重點如后：

(一)宣布全面保障銀行存款人與債權人之合法權益，為期二年，並承諾撤銷該保

證前六個月將公告周知，其後印尼政府將設立存款保險制度取代該項全面保證。

(二)於財政部下成立印尼銀行重整機構 (Indonesian Banking Restructuring Agency, IBRA), 為期五年，俾監管與重整問題嚴重之銀行，並管理問題銀行之不良資產。

(三)由政府協助成立企業債務重整機構。

二、印尼銀行重整機構(IBRA)

IBRA 具有特殊法律授權，為監督印尼金融重建之主要機構，為瞭解印尼銀行體系重建過程，以下即就該機構之運作與成效分述之。

1 法源與設立日期

依一九九二年第七號銀行法第三十七條第二款，由印尼總統發布行政命令設立，設立日期為一九九八年元月二十六日。

2 任務

- (1)恢復問題銀行償債能力，並予以重整及出售。
- (2)放款之管理與出售。
- (3)監督及出售自銀行取得之企業資產。

附圖一 IBRA 成立宗旨

銀行處理、 重整 與出售	<ul style="list-style-type: none">◆ 確認並關閉問題銀行◆ 協助銀行資本重建◆ 將 IBRA 接收之銀行予以重整、合併或出售
放款回收、	<ul style="list-style-type: none">◆ 將停業銀行之放款資產予以移轉、重整或清算

<p>重整 與出售</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 將資本重建銀行之不良放款予以移轉、重整或出售
<p>管理並出售自銀行取得之企業資產</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 將自問題銀行取得之企業股權，予以管理或出售

3 IBRA 組織架構

IBRA 名義上隸屬財政部，實際上為一獨立於財政部之自主機構。為達成重大之金融重建任務並維護其獨立性與專業性，IBRA 之管理階層不限於來自政府體系，而主要為來自銀行界且具有經驗與良好品德之資深銀行家。另為妥善擬定與執行各項政策，IBRA 之上設有印尼金融部門行動委員會 (Financial Sector Action Committee, FSAC) 及獨立評議委員會 (Independent Review Committee, IRC)，分別擔任其督導機構與諮詢機構，該二機構之成員及主要職責如下(組織架構圖詳附圖二)：

- (1)金融部門行動委員會：成員包括經濟、金融及工業部部長(Coordinating Minister for Economy, Finance and Industry)、財政部長、貿易及工業部部長(Minister of Trade and Industry)、國家發展計畫委員會(National Development Planning Board)主席及投資及國營企業部部長(Minister of Investment and State Enterprise)。該會主要任務包括：
- ◆ 規劃銀行體系重建之相關政策方向。
 - ◆ 規劃經濟復甦與企業債務重整之相關政策方向。
 - ◆ 訂定資產價值之最適評估標準。
 - ◆ 協調與監督上述政策之執行。

(2)獨立評議委員會：計有四名成員，其中二名由總統任命，另二名則分別由

世界銀行與國際貨幣基金指定。該會主要任務包括：

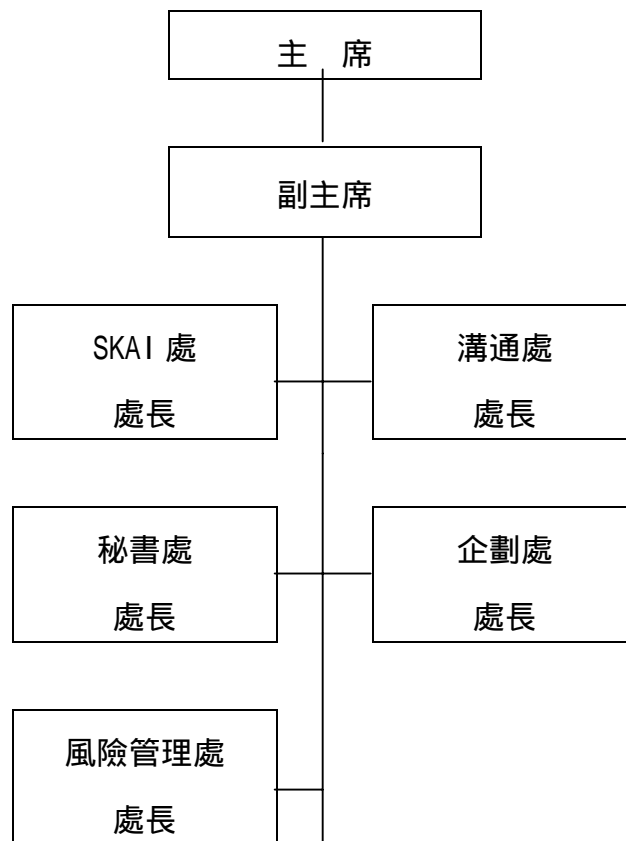
- ◆ 評估 IBRA 所訂定之政策、執行策略與程序，以確保符合國際金融業務健全趨勢及市場經濟價格公開之原則。
- ◆ 評估 IBRA 對所訂政策、策略與程序之執行成效。

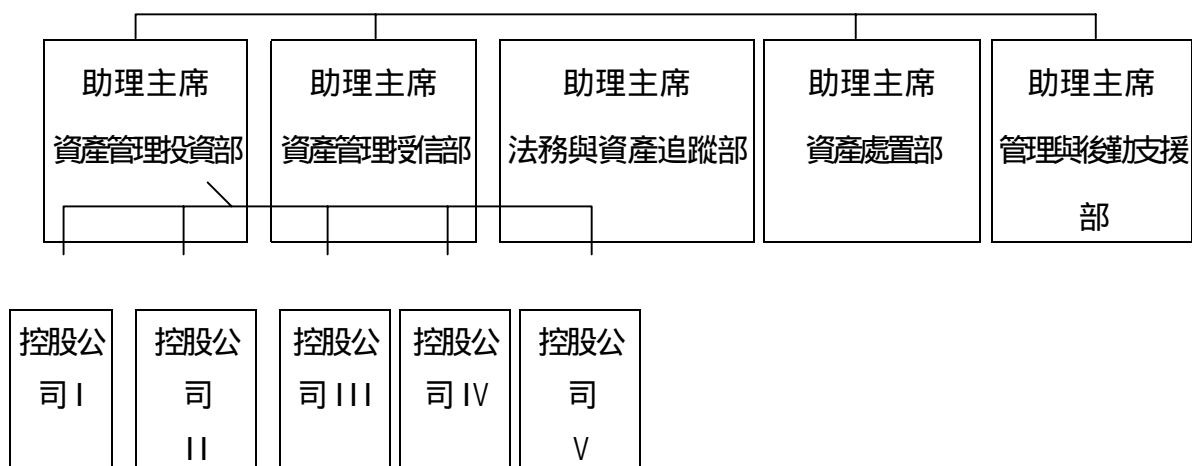
4 IBRA 主要職權

依據一九九八年三月五日印尼總統發布之行政命令及一九九八年十月通過銀行法修正條文頒布之第十七號命令，IBRA 具有相當大的法律授權，其主要職權包括：

- (1) 要求問題銀行達成銀行法規定之審慎經營監理標準。
- (2) 要求問題銀行董事會、監事及股東大會同意所有必要之重整條件，包括保證償還印尼央行已提供或將提供之緊急融資。

附圖二 IBRA 組織架構圖





- (3) 要求問題銀行依照 IBRA 訂定之標準、原則與程序提出 重整計畫。
- (4) 調查及監督問題銀行執行重整計畫。
- (5) 監測、確保並重整問題銀行之資產。
- (6) 對問題銀行之債務人採取任何必要之追索行動(擁有準法院職權)，包括得對轄下所有銀行發布禁制令、取消或修改銀行與第三人簽訂之合約、恢復或取消任何銀行債務人名下財產之佔用權或命令沒收任何銀行債務人名下之財產。
- (7) 要求問題銀行打銷呆帳。
- (8) 要求問題銀行股東注入新資本。

5 資金來源

由政府經常預算及特別公債支應。

6 問題銀行處理方式

- (1) 問題公營銀行：採合併及重新注入資本之方式辦理。
- (2) 問題民營銀行：印尼政府將問題民營銀行加以區分，分採停業清算、監管接管及注入資本等方式辦理，其適用條件分述如下：
 - a 停業清算：自有資本占風險性資產比率(BIS 比率)低於-25%且不具顯著商譽價值(franchise value)者適用；

b 監管接管：

- BIS 比率雖低於 -25%，但原經營者無違法超貸情事且仍具部分商譽價值者，或
- BIS 比率雖低於 0%(但高於 -25%)，且原經營者有違法超貸情事，但具顯著商譽價值者適用；

c 注入資本：BIS 比率介於 -25%至 4%，原經營者無違法超貸情事且仍具繼續經營價值者適用。

7 不良金融資產處理方式

IBRA 對其所管理之問題銀行不良放款資產，原則採個人債務總歸戶之方式追討，即 IBRA 會將不良放款借款人在各問題銀行之債務予以加總歸戶，並迫其出面提出財產抵償欠款。依據 IBRA 之估計，待其處理之債務人約十萬人，惟最大的二十個債務人，其欠款約占總不良放款的 40%，此部分將由 IBRA 自行指派人員處理。至於其他小額之不良消費性放款，則委託民間討債公司處理，或由 IBRA 予以重整後拍賣。

8 執行成效

(1)法律面：

- ◆ 一九九八年十一月通過新銀行法。
- ◆ 通過 IBRA 特殊法律授權，俾有效達成其任務。

(2)銀行之處理：

- ◆ 訂定適用整體銀行體系重建之策略。
- ◆ 完成七家銀行之資本重建。
- ◆ 關閉六十六家民營銀行。
- ◆ 完成十三家銀行之國有化。
- ◆ 促成四家國營銀行合併。

(3)銀行資產之處理：

- ◆ 管理並持有來自問題銀行之不良資產達二百五十兆盾。
- ◆ 完成展延重整或接近最後協議階段之呆帳約二十六兆盾。

(4)企業股份資產之處理：

- ◆ 持有一般企業股份與房地產投資產權約九十兆盾。
- ◆ 已售出之部分約十兆盾。

考察心得與建議

- 一、 全球銀行體系，在短期間內，無論是結構、本質與交易速度上，皆已發生了重大的變化。全球金融業之跨業整合與複合式經營係時勢所趨，透過大型之企業規模或可分散風險並強化整體風險承擔能力，但亦潛藏更大的系統性風險。尤其金融機構之大型化，使全球金融市場更息息相關，因此，參加本次東南亞央行金融監理機關首長會議之監理專家，一致認為各國唯有透過跨國金融資訊與經驗之交流、分享與互動，方能使各國金融監理機關更有效因應未來挑戰。
- 二、 銀行綜合化、國際化已蔚為趨勢，為提升我國銀行競爭力，我國金融主管機關在銀行法修正草案中，將開放銀行得轉投資證券保險等金融相關事業，另鑒於控股公司已逐漸成為金融跨業經營之型態，亦正積極草擬金融控股公司法，以因應我國金融發展需要，美國在去年十一月甫實施之 Gramm-Leach-Bliley 法案中有關管理金融控股公司之理念頗值參考，包括：對金融控股公司旗下銀行要求較高之資本適足比率十%、金融控股公司對另一金融機構是否具有控制權之判定採實質認定而非形式認定、銀行與商業性活動繼續保持分離原則、辦理該等業務仍需以設立子公司方式以維持資金防火牆，以及實施合併監理等，俾有效保護存款人及確保金融控股公司暨其子銀行之健全經營。

- 三、 由各國處理金融危機之經驗顯示，為維護金融安定，政府對較大規模問題金融機構之危機，最後恐難避免需提供資金協助解決，以避免引發系統性風險。例如美、日及其他發生金融風暴之亞洲國家，如印尼、韓國等。而鑒於其存款保險制度受到限額保障之限制，上述國家爰採專案立法籌措處理金融危機之資金，由政府編列特別預算、調高存款保險費率等多種管道集資，並成立資產管理公司及同步大幅改革金融監理制度，以期澈底解決，避免持續延宕而徒增未來處理成本。我國金融體系目前雖不若上述發生金融危機之國家嚴重，惟倘繼續任由已發生虧損之金融機構繼續營運，且對金融體系逾期放款過高問題遲不解決，使金融機構資金大量凍結，繼續惡化結果，甚恐無法支應經濟之正常發展，確有必要儘速提出具體措施澈底解決。
- 四、 目前我國相關主管機關為解決當前數十家問題基層金融機構及銀行業逾放比率偏高等問題，正研議參考各國之作法，立法分別設立專責收購正常營運機構之民營資產管理公司，及專責處理問題金融機構之公營資產管理公司，倘政府為避免引發系統性風險，在政策上認為目前時機尚不宜讓保額外債權人發生損失，可立法明訂資產再生機構在成立初期，得按帳面價格購買「停業機構」之不良資產，其所承受之損失，由政府提供資金補貼，惟仍在正常營運金融機構之資產，則應按市價購買，以避免引發道德危機。公營資產再生機構處理問題金融機構所需之處理資金，得仿照美國 R T C 籌資方式，由政府發生債券一次籌集，每年還本付息所需之資金，則分年由政府編列預算、資產出售所得，及存款保險費收入支付之。
- 五、 資產管理或再生機構之設置，旨在協助處理金融機構已發生之不良資產，均屬事後及消極性之配套機制，當金融體系及金融機構之營運已發生問題，為正本清源，應係首重金融監理制度之強化及改革，以防範問題再度發

生，尤其政府被迫需以提供公共資金協助處理之同時，應採取下列強化金融監理相關配套措施，俾能確保未來金融體系之健全運作：

- 1 對問題金融機構經營管理階層應負之責任應加以追究，以避免引發道德危機。
- 2 參考美國 FDICIA 法案，立法明訂以資本為基準之立即糾正措施及金融機構關閉門檻，提高監理措施之透明度，避免金融監理寬容，增加未來處理成本。有鑒於美國實施立即糾正措施之成效頗佳，各國際監理組織都呼籲各國應於金融改革措施中，將立即糾正措施列入。尤其是銀行體系較易被政治干預或關係人放款金額偏高之國家，通常是開發中國家，更有必要儘速訂定明確的立即糾正措施，才能降低執行金融監理措施時面臨的各種寬容壓力。

參考書目：

1. Stephen C. Schemering, "Financial Modernization and Integration of the Supervisory Process, June 2000.
2. A New Capital Adequacy Framework, Basle Report, Basle Committee on Banking Supervision, June 1999.
3. Credit Risk Modeling: Current Practices and Applications, Basle Report, April 1999.
4. "The Banking System in Indonesia," Bank Indonesia, December 1999.
5. "Indonesian Bank Restructuring Agency," Badan Penyehatan Perbankan Nasional, 1999.
6. 1999 Annual Report, Bank Indonesia.
7. 黃淑君譯，「新資本適足架構」，存款保險資訊季刊第十三卷第三期，中央存款保險公司編印，八十九年三月。
8. 蔡慶年及黃光熙，「美國金融主管機關對金融控股公司之合併與監督管理」，

財政部金融局編印，八十九年七月。

9. 車鵬程，東亞國加金融監理制度及監理問題之探討，中央存款保險公司編印，八十九年五月。
10. 「主要國家建立不良金融資產之經驗及其成效」，行政院經濟建設委員會編印，八十九年一月。
11. 劉憶如及何佳，「金融風暴前與後」，商鼎財經顧問公司出版，八十八年六月。
12. 「印尼最近金融發展及財經報導」，中國輸出入銀行耶加達代表處，八十九年二月。
13. 「印尼近來重要金融資訊」，中國輸出入銀行耶加達代表處，八十九年六月。