

第五章 結論

本文將總結外國處理不良資產機制經驗及對於兩岸金融資產管理公司法制面提出建議，以歸結兩岸金融資產管理公司未來之展望。

第一節 外國處理不良資產機制及經驗總結

總結美、歐、亞洲國家不良資產處理機制及成效，可從不良資產形成背景及不良資產處置機制成效二方面論述：

第一項 不良資產形成背景方面

觀諸美國、德國、日本及南韓各國金融危機發生原因雖不盡相同，然探就其不良資產形成設置背景，共同點有：

第一款 金融監管缺失

美國金融機構不良資產增加以致影響金融體制，其金融監理機構間理念出現衝突，相互存在著歧見，加以當時金融法令並未注意限制金融機構追求高風險、高報酬行為是原因之一；日本 1980 年代金融自由措施推動後，但金融機構礙於法令，無法以增加非利息收入彌補企業客戶所造成的缺口，故轉而將資金投向風險高的不動產及股票市場，或對住宅專業金融機構提供資金，惟金融監理機關卻無加適當管理，是形成不良資產因素；南韓整體金融機構與國內財團過於緊密的共生關係，造成國內財團能否順利經營，牽動南韓金融體系的健全運作，是南韓爆發前面金融危機之根本原因。

在上述國家設置不良資產處理機制之共同背景，皆有「金融監管缺失」此原因存在，由此可知，「金融監管缺失」實為不良資產形成及造成金融危機之重要因素。

第二款 政治經濟環境巨幅變動

除「金融監管缺失」外，美、日、南韓、德國等國，於不良資產處理機制背景方面，另有一共同點，即上述國家皆係遭遇政治經濟巨幅變動後，原金融監管缺失問題浮現，使其政府

不得不正視金融危機可能帶來的衝擊，決定設置不良資產處理機制。

如美國，當時即係面臨國內及國際經濟環境變化，使美國金融機構開始面對愈多的挑戰；各國採行浮動匯率後，世界主要貨幣的匯率開始出現大幅的波動；物價在石油禁運及其他外在衝擊影響下大幅的升降；因物價上漲、通貨膨脹的預期即聯邦儲備理事會對抗物價上漲的貨幣政策促成利率變動明顯擴大。而日本金融機構則因日圓幣值自1985年起大幅升值、全球經濟成長減緩及國內景氣衰退，使資產價格的鉅幅下跌，資產品質持續惡化，不良資產逐漸增加。再觀之南韓，亦係因其短期負債明顯偏高，1997年底國際資金情勢全面趨於緊縮，因而爆發整體金融體系週轉不靈的信用危機。而歐洲也因房地產泡沫破滅，而導致經濟衰退，德國有連鎖性信用緊縮，資金流動不足而造成。



第二項 不良資產處理機制成效方面

第一款 成功經驗

上述各國，不良資產處理機制具有相當成效者，當具有完善之相關配套法制、引進更多市場競爭機制提高資產流動率、善用民間資源，將不良資產的損失由社會全體分離，政府不耗費過多財政資源、強化交易透明度並善用市場監督力量，以防止道德風險及享有高度獨立性等特色。以美國為例，設立重整信託公司，運用出售、設立資產管理公司、發行資產擔保證券等方式來處理，將不良資產視為買賣標的，將之整理、包裝後出售，尤其在實施證券化處置不良資產，不僅開發一個新的市場，廣為投資大眾所接受，同時還新增的各種證券發行開闢一條便捷及權宜之路，得以將非傳統抵押貸款予以資本重建。在亞洲方面，以日本、南韓為例，都有金融監理不周之問題，然而日本政府成立整理回收公司處理不良資產，惟對於金融機構過度保護，造成債權回收速度慢，延滯不良資產處理。南韓設立韓國資產管理公司，採取國際認列原則，有效引入外資，解決不良資產問題。德國方面採取銀行聯保之方式，控制不良資產。

第二款 失敗經驗

而相對成功經驗，不良資產處理機制較未具成效者，其主因通常在於金融監管仍未落實、金融機構內部控管及風險管理未能全部改善，以致新的不良資產無法杜絕。此外，不良資產處置方式未具創新、不良資產處理機制缺乏獨立性或功能過於簡化、資產回收率低及市場監督力量弱，處理機制未能公平、公開、透明亦是不良資產處理機制未具成效之常見因素。

綜上所述，運作成功之不良資產處理確實就總體逾放比的降低、不良資產的回收有所助益。可知不良資產處理機制運作成功之條件有：1. 建立健全的金融監理制度以根本杜絕新的不良資產產生，並以應外在環境巨變。2. 不良資產處理機制本身應具備完善之相關配套法制、透明度、獨立性、專業性、靈活資產處置方式、高資產流動率、善用民間資源、引入市場監督力量以防道德風險等條件。

第二節 兩岸金融資產管理公司處理不良資產法制 面之建議

本文於介紹並總結國外處理不良資產機制設置經驗後，爰就兩岸不良資產處理法制面未來方向提出建議，並就臺灣物權編修正、中國大陸《物權法》增訂對於金融資產管理公司處分不良資產影響作一總結。

第一項 臺灣

臺灣金融機構合併法於2000年2月13日公布後，金融資產管理公司之設立已有明確法源依據，關於不良資產處理之法制與其他國家相較，臺灣金融機構合併法第15條之立法方式，具有三項特點。第一、金融機構合併法可說是基於時效考慮而採取之精簡立法模式，對於金融資產管理公司的設置及特別法律地位，僅以單一的法條提出一個基本的規範框架。第二、金融機構合併法第15條並未規定，金融資產管理公司必需是由國家設立或是一定要有政府出資參與設立。相反的，在該條中，除對金融資產管理公司作一個簡要之定義外，對於設立金融資產管理公司之設立要件或標準，並無任何限制或進一步之規範。第三、在金融機構合併法對於民間參與投資設立金融資產管理公司採取開放的立場下，收買金融機構不良資產並非壟斷性的業務，主要是依據金融機構合併法第15條成立之金融資產管理公司均可以合法的從事收買金融機構不良資產之業務。在金融機構合併法第15條之規範基礎上，當時主管機關並無意對金融資產管理公司之設置採取積極的控管或監理措施，對於其營運，亦維持低度管理之態度。從立法管制面向而言，由於金融資產管理公司並未受到過多法規的束縛，彼此得以在市場上自由競爭，進而促成臺灣不良資產交易市場在短期內迅速建立與成形。所以金融機構合併法第15條立法通過不到五年期間內，在臺灣境內設立金融資產管理公司已自各金融機構購買受讓之不良資產帳面金額，至少在新台幣6000億元以上，這對於臺灣金融機構不良資產問題之解決，顯然具有重要貢獻¹。

隨著金融機構不良資產問題逐漸解決，重新檢視金融機構合併法第15條，發現不僅在立法流程上有欠嚴謹，也不若先進國家以

¹歐陽正，前揭註102，第58頁。

專法加以規範來得周詳，因此常產生適用上之疑義，常常藉由主管機關之行政函釋或司法實務見解加以解釋，本文認為現行規定尚有若干值得檢討與改進之處，以本文所提 98 年度抗字第 485 號裁定為例，當金融資產管理公司將不良資產，再包裝出售予其他金融資產管理公司，其執行名義亦隨同移轉，然而債權受讓人依強制執行法第 4 條之 2 規定，本於執行名義繼受人身分聲請強制執行，應提出債權讓與通知之證明文件，第二手之金融資產管理公司是否適用或類推適用金融機構合併法第 15 條之規定，以公告代替通知即可，無須逐一通知債務人。此涉及「強制執行及拍賣程序」，而不良資產處理中「強制執行及拍賣程序」攸關能否滿足債權之根本問題，健全的拍賣程序才可以保障有擔保債權人該擔保物權之實際意義，畢竟當債權無法實現，而擔保物權也無法十足擔保，甚至僅及二成價格時，設計抵押權等擔保物權以增加債權實現可能性、不動產之流動性等法律功能，只是徒增具文而已。本文認為金融資產管理公司處置不良資產方式多元、專業程度高、涉及層面廣，實不宜僅以金融機構合併法單一法條及行政函釋加以規範，未來應以專法詳加規範為妥。

此外，臺灣物權編修正條文對金融資產管理公司之影響，以流抵契約為例，為兼顧債務人之保護與抵押權實行之效率，並節省勞力、時間及費用，民法第 873 條之 1 重新就流抵契約加以規定：「約定於債權已屆清償期而未為清償時，抵押物之所有權移屬於抵押權人者，非經登記，不得對抗第三人。抵押權人請求抵押人為抵押物所有權之移轉時，抵押物價值超過擔保債權部分，應返還抵押人；不足清償擔保債權者，仍得請求債務人清償。抵押人在抵押物所有權移轉於抵押權人前，得清償抵押權擔保之債權，以消滅該抵押權。」金融資產管理公司取得抵押權時，如有流抵契約可加利用，對於不良資產之處理更加容易。又以最高限額抵押權為例，物權編雖已增訂最高限額抵押權之定義性規定、擔保債權、抵押權人與抵押人變更債權範圍或其債務人、所擔保債權之確定日期及移轉效力、抵押權人或債務人為法人的合併規定、所擔保債權之確定事由及其生效後效力、擔保債權請求權罹於消滅時效的效力等諸多要點，此次修正仍為謹慎保守。值得一提的是，民法第 881 條之 8 參考日本民法第 398 條之 12 第 1 項規定，將金融市場的實際需求反映到物權編修正議題上，即最高限額抵押權具有獨立性，其要件為原債權確定前，同時抵押權人必須取得抵押人的同意，而方式則有全部讓與他人、分割其一部讓與他人、使他人成為最高限額抵押權的共有人等三種，如此可以彰顯最高限額抵押權具有經濟價值而有利於企業融資活動，更能因應資產證券化的市場需求而活絡證券化

商品。該條文之增訂對於本文所舉聯貸契約中金融機構及金融資產管理公司影響甚遠，因金融機構處置不良資產時，可將部分最高限額抵押權讓與金融資產管理公司，而金融資產管理公司將有更多方式處置不良資產。



第二項 中國大陸

中國大陸關於金融資產管理公司法制之立法方式，很明確係經由中華人民共和國國務院以專法《金融資產管理公司條例》制訂，由於中國大陸金融資產管理公司係一個具有特殊法律地位之實體，而且大陸金融資產管理公司之設立，其目的一方面在於化解金融風險、最大限度地收回、變現不良資產，另一方面為推動國有企業改革，因此所採取處置不良資產方式，如債權轉股權、資產重組、資產證券化等，著重於改善組織運作，這些方式與傳統商業銀行處分不良資產不同，所以實際運作中有時缺乏法律基礎，有時與一系列相關法律，例如《公司法》、《合同法》、《擔保法》相抵觸，然而《金融資產管理公司條例》法律位階為行政法規，其效力低於法律，因此金融資產管理公司於處置不良資產時，常常發生窒礙難行之處，以本文所舉中國信達資產管理公司深圳辦事處訴佛山市三水區南邊自來水廠、佛山市三水區樂平鎮南邊經濟發展總公司、佛山市三水區樂平鎮人民政府一般借款合同糾紛案為例，該案例中則有《金融資產管理公司條例》與《擔保法》衝突，《金融資產管理公司條例》第13條規定：「金融資產管理公司收購不良貸款後，即取得原債權人對債務人的各項權利。原借款合同的債務人、擔保人及有關當事人應當繼續履行合同規定的義務」，而《擔保法》第61條規定：「最高額抵押的主合同債權不得轉讓。」，因此金融資產管理公司取得之最高額抵押的主合同債權，因而無法行使抵押權，對金融資產管理公司處置不良資產影響甚鉅。為解此問題，本文建議中國大陸就金融資產管理公司之規範，應制定一部具有法律位階《金融資產管理公司特別法》，同時將相關司法解釋納入規範，其規範內容應包含：(1) 金融資產管理公司之地位、作用、業務範圍及方式；(2) 金融資產管理公司取得不良資產之法律要件及效力(3) 金融資產管理公司於處分不良資產時，處分方式之要件及效力。

中國大陸《物權法》制定對於中國大陸金融資產管理公司影響甚鉅，以最高額抵押為例，未制定《物權法》之前，《擔保法》規範最高額抵押權較為簡略，至實務運作上難以適用，中國大陸金融資產管理公司處置不良資產中，最高額抵押是否有效往往成為訴訟的重點，《物權法》制定後，將最高額抵押權規範更加完善，例如放寬最高額抵押權擔保之債權範圍，允許債權人將最高額抵押權設定前已經存在債權納入抵押權擔保範圍；最高額抵押權擔保債權未確定情形，允許當事人約定抵押權之轉讓或者協議變更債權確定期間、債權範圍以及最高債權額等，某程度上改變最高額抵押債權確

定前禁止轉讓抵押權之機械性，有利於債權人權益之保護及實現，亦使最高額抵押權之靈活性及擔保作用得到更好發揮；規範抵押權人之債權確定事由，便於債權人於符合法定要件下及時行使權利，以最有利之方式來保護及實現自己的債權。另外《物權法》將實現擔保物權方式加以修正，規定當事人若不能就擔保物權之實現方式達成協議，可以請求人民法拍賣或變賣，此一修正節省中國大陸金融資產管理公司實現抵押權之時間、成本。



第三節 兩岸金融資產管理公司未來展望

借鑒國際經驗，臺灣與中國大陸為去化金融機構所產生之不良資產而設立金融資產管理公司，就實踐而言，金融資產管理公司確實就總體逾放比的降低、不良資產的回收有所助益；金融資產管理公司法制對臺灣及中國大陸而言，皆是一創新的制度，期望對清理不良金融資產有更大的進展，對健全金融體系產生助益，為金融業務創新注入生機，提升整體金融市場的活絡。除此之外，中國大陸透過金融資產管理公司，能有效整頓國有企業，使四家國有企業相互間關係，導向市場經濟。

本文從相關文獻蒐集及歸納，認金融資產管理公司對於金融危機處理有一定影響，未來業務定位臺灣與中國大陸的金融資產管理公司面臨轉型問題。中國大陸四家金融資產管理公司未來業務定位的現實面臨到要如何適應金融不良資產的市場需要，由政策性向商業性轉變，再發揮其設立最初之目的性。而臺灣之金融資產管理公司面臨金融體系釋出債權及資產已經逐年降低，要如何存續經營，本文建議如下：

第一項 臺灣

臺灣政府為處理金融機構逾期放款金額及比率之問題，於第一次金融改革中推動金融控股公司、金融資產管理公司與資產證券化等立法，並實施 258 金改計畫與銀行分級管理措施，督促金融機構積極清理呆帳，臺灣本國銀行逾期放款比率自 8.85% 下降至 1.54%，效果彰顯，確實達到金改之目標。

由於臺灣積極進行金融改革，改善經營不善之金融業，健全金融環境所呈現的就是金融業逾放比下降，也因如此，使金融機構之不良資產釋放量逐年下降，造成金融資產管理公司無從標售取得新的不良資產，而現有之不良資產市場積極處分出售去化，使原有的不良資產整體庫存水位下降，不少金融資產管理公司都面臨「無貨可賣」的窘境，臺灣金融資產管理公司也面臨思考轉型之問題，例如台灣金聯資產管理公司曾規劃除推出不動產證券化商品，本文認為美、德、日、南韓等國在處理不良資產之機制上，雖然有些差異，可擷取、綜合其設置經驗，例如韓國資產管理公司有成功引進外資處置不良資產經驗，已將不良資產市場擴

及亞洲其他國家，於 1999 年 11 月與中國信達資產管理公司簽署第一個海外業務合作備忘錄²。臺灣金融資產管理公司可參考韓國資產管理公司模式，與外國金融資產管理公司合作，將經營方向朝向國際化邁進。

然而在處分不良資產過程中，衍生卡債風暴及掏空公司資產媒介弊端，本文認為金融資產管理公司催討債務過程中，必須符合正當程序及行政規則上之程序，以保障人權，例如請求債務人清償過程符合消費者債務清理條例等規定，就掏空公司資產部分，本文認為金融資產管理公司設立目的為處理不良資產，亦為金融監理一環，如何防止賤賣資產、掏空公司資產，除了金融機關內部控管及稽核外，主管機關應隨時財務檢查，以進行把關。

第二項 中國大陸

中國大陸金融資產管理公司經過十年的發展，目前就商業化轉型業已形成共識朝向金融控股公司努力，而隨著中國大陸法律環境逐步完備和現代市場體系漸趨健全，朝向市場化發展是必選之路，由政策性商業性的轉變，也是為了因應市場之選擇，這種轉變，既包括收購、管理、處置不良資產之行為方式，也包括業務經營方針和運作機制。金融資產管理公司轉型之基本核心，就是從不良資產之政策性管理與處置轉向商業化管理與經營。

又借鑑韓國及已開發國家之處置不良資產技術經驗，中國大陸金融資產管理公司應嘗試以資本金項下固定資產、不良債權、股權資產等，與國內外投資者組建專門從事不良資產經營之投資公司，搭建一個豐富資產處置手段之平台。金融資產管理公司應建立、有效內核制度，爭取開放業務範圍限制，利用自身的資源優勢和國有資產管理體制改革的契機，大力開展企業並購、重組業務，利用與地方政府良好的合作關係，拓展政府財務顧問業，並依此作為可與券商競爭優勢手段。

在現在法律框架下積極開展以信託、資產證券化、私募基金等方式處置不良資產的嘗試。建立區域性金融債權資產交易，拓展仲介業務服務領域。同時透過市場經營辦理資產評估、財務諮詢、法律服務等業務，還可以拓展金融資產管理公司仲介業務的服務領域。

²鄭在龍、洪銀珠，程哲國譯，前揭註 41，第 410 頁。

中國大陸已明確指示四家金融資產管理公司商業化轉型的大方向，基於金融業的綜合經營是未來趨勢，金融控股公司將是金融企業發展採行的組織模式。因此四家金融資產管理公司應就本身內部組織加以變動，提高本身之競爭力，以能轉型為跨業經營，業務多元化之金融控股公司。

