

金融機構合併法第十五條簡評

李智仁

壹、前言

處理節節升高之金融機構不良債權，為金融改革趨勢之一。民國八十九年十二月十三日公布之金融機構合併法第十五條賦予資產管理公司（Asset Management Company, AMC）設立之法源基礎，得以透過債權讓與或設定信託¹之方式，收受金融機構不良債權，加以管理及重整，並於合理時間內作有效之處理，以獲得最大回收價值為目標²。惟因該法條立法匆促，對於相關法制之掌握與對應均欠周詳，適用上並非無疑。本文擬針對本條規定分別就立法技術面與實務適用面加以觀察，並匯集現制面臨之問題，提出初步分析與對策，俾供參酌。

貳、問題之提出——

適用金融機構合併法第十五條所滋疑義分析

立法者將資產管理公司與不良債權處理之規範訂於金融機構合併法中，就立法體例而言，本屬突兀。事實上金融機構合併法草案經立法院財政委員會及經濟能源委員會審查完畢後，於民國八十九年六月二十七日向議事處提出審查報告，交院會定期審理，草案中並無任何關於資產管理公司與不良債權處理之規範。迄民國八十九年十一月二十四日，立法院院會逐條審理金融機構合併法草案時，在未經行政院提案、委員會審查之情形下，將資產管理公司與不良債權處理之規範，以修正動議之方式，完成立法。立法程序倉促，顯難兼顧法規範之周延及法

¹依財政部九十年五月一日台財融（三）字第 90736070 號函對資產管理公司之設立曾為釋示：「資產管理公司如以一般公司設立，應依據公司法規定向經濟部申請設立，而不需向本部申請許可。如擬以信託公司方式設立，則應依據本部發布之『信託業設立標準』，向本部申請許可設立，其最低實收資本額為五十億元。」從而，資產管理公司可以一般公司、在台設立分公司或成立信託公司之方式設立。

²參閱監察院財政及經濟委員會編印，《我國金融國際競爭力總體檢調查報告》，民國九十二年八月初版，第九一頁。

規範間（例如與強制執行法、破產法與公司法間）之相容性³。以下謹就金融機構合併法第十五條之立法技術面並其於實務適用上所生疑義加以分析，管窺其問題所在。

一、立法技術面疑義

（一）名詞定義問題

首先在適用上必須釐清者，在於該法條所使用之名詞，如「金融機構不良債權」、「資產管理公司」及「公正第三人」究應何解。單就字義無法完全瞭解，復因該法中亦無其他定義性條文，因此如何解釋適用，即成問題。

（二）立法疏漏問題

金融機構合併法第十五條第一項第一款規定：「『受讓』金融機構不良債權時，適用第十八條第三項規定。」而第十八條第三項則係就「債權讓與」及「債務承擔」所為之特別規定，故而，倘若金融機構與債務人之授信契約中兼有金融機構應履行義務之規定（例如繼續撥貸義務或交易資訊提供義務等），而金融機構與資產管理公司成立債務承擔契約時，此際資產管理公司是否亦得適用第十八條第三項之規定，而排除民法之相關規定？此究屬立法者之立法疏漏，抑或是「明示其一，排除其他」法理之運用？次則，金融機構合併法第十五條第一項第二款規定：「金融機構讓與其不良債權時，就該債權對債務人或保證人已取得之執行名義，其效力及於資產管理公司。」，倘嚴格依文義解釋，本項規定僅及於「債務人或保證人」，而不及於「（股票或不動產）擔保物提供者」、「備償本票（主債務人以外）之共同發票人」等，是否合宜？換言之，金融機構對於前列從債務人取得許可拍賣抵押物裁定，對於受讓不良債權之資產管理公司是否不生效力？顯有立法疏漏之虞⁴。

（三）重複規範問題

依據金融機構合併法第十五條第一項第二款之規定，令金融機構業已取得之執行名義效力及於資產管理公司，使後者取得不良債權後，得以立即採取後續催收行動，或接續進行金融機構所未完成之執行程序，以避免再次聲請執行名義所耽擱之時間。然則，依強制執行法第四條之二第一項與第二項之規定，不論是確定判決、假扣押、假處分裁定、拍賣抵押物裁定、本票裁定，乃至於支付命令確定證明等一切實務上最常見之執行名義，依強制執行法之規定其效力均及於執行名義取得人之繼受人。準此，金融機構合併法上開規定，似亦有重覆之嫌⁵。

³ 參閱賴中強，〈評金融機構合併法第十五條及其子法之立法疑義〉，《律師雜誌》，第二七七期，民國九十一年十月，第八二頁。

⁴ 同前註，第八六頁。

⁵ 參閱張震，〈承受不良債權可立即催收債務〉，載於民國九十二年三月二日經濟日報第十七版。

(四) 準用不明問題

按金融機構合併法第十五條之規定，其設有三種拍賣或執行之特別程序，亦即第一、由資產管理公司委託公正第三人（金融資產服務公司）拍賣（第十五條第一項第三款），俗稱「鑽石屋」⁶；第二、由主管機關財政部請法院委託公正第三人拍賣⁷（第十五條第一項第四款）；第三種則是強制執行機關（法院）委託並監督公正第三人或資產管理公司辦理執行程序，俗稱「金拍屋」⁸（第十五條第三項）。滋生疑義者，在於前開第二種拍賣方式之法律適用方式。金融機構合併法第十五條第一項第四款規定：「資產管理公司已取得執行名義而有第一順位以下順位債權人之債權者，主管機關得請法院委託前款經主管機關認可之公正第三人，『準用強制執行法』之規定拍賣之。」，而所謂準用者，係法律明定關於某種事項（法律事實）所設之規定，適用於其相類似之事項上⁹，可參酌法律文義、體系、立法沿革、比較法及規範目的以決定性質相容者予以準用。惟前開條款之規定，並非準用一個或數個條文，而係準用「一整部法律」，極為罕見。且不禁令人生疑，應由何人，依據何標準，決定何者準用，何者不準用？若擬依據本條款內容決定準用範圍，則立法者希藉由全部六十八個文字所傳遞之訊息，似嫌過於薄弱¹⁰。

二、實務運作面疑義

(一) 債權讓與方式之疑惑

金融機構合併法第十五條第一項第一款乃民法第二百九十七條之特別規定，財政部九十一年台財融（三）字第 0910025725 號函進一步釋示：「資產管理公司依金融機構合併法第十五條及第十八條受讓金融機構不良債權，該不良債權係以公開發行公司股票現股設質或集保股票設質為擔保，辦理質權移轉變更時，均得由資產管理公司持債權轉讓之公告逕行辦理，毋須債務人或設質股票提供人之同意與會同出具印鑑辦理。」上開特別規定與行政函釋固可減輕金融機構或資產管理公司之人力負擔及成本開銷，然於債務人及保證人之保障，不能謂無缺憾。尤其不良債權均由貸款等授信契約所衍生，而契約行為有其相對性，彼此之間除有抗辯權、抵銷權之問題外，尚存有一定之信賴關係。上開作法，無異割捨與破壞此種相對性及信賴基礎。況

⁶ 適用之法規為「公正第三人認可及其公開拍賣程序辦法」。

⁷ 適用法規為「準用」強制執行法。

⁸ 其適用法規除金融機構合併法外，台灣台北地方法院亦依據金融機構合併法第十五條第三項之規定，訂定「台灣台北地方法院委託台灣金融資產服務股份有限公司辦理不動產拍賣變賣業務試辦作業要點」，適用時應一併注意。

⁹ 參閱王澤鑑，《民法總則》，民國八十年一月，第二一頁。

¹⁰ 參閱賴中強，前揭文，第八八頁。

債務人不論係企業或個人均屬金融機構之客戶，倘未盡告知之義務，於金融機構之形象傷害亦大。如何處理，值得思考。

(二) 損失攤提混淆之疑義

金融機構合併法第十五條第五項規定，金融機構出售予資產管理公司之不良債權，因出售所受之損失，得於五年內認列損失。惟同法第十七條第一項第六款復規定，金融機構因合併出售不良債權所受之損失，得於十五年內認列損失。倘若金融機構將「以債作股」¹¹合資成立資產管理公司或介入原貸款公司方式視同「合併」，則上開二規定將如何適用？金融機構極可能規避五年之期限，而援用對其較為有利之十五年期限，如此將造成金融機構帳面之損益情形受到扭曲，上開規定是否產生混淆，而背離規範意旨？

(三) 擔保物之所有權問題

金融機構合併法第十五條第一項第三款之規定，倘資產管理公司已取得具執行名義之不良債權，且為第一順位抵押權人時，對於其擔保品之變價，得選擇依強制執行法之拍賣程序拍賣，亦可選擇依本法上開規定及公正第三人認可及其公開拍賣程序辦法所定程序公開拍賣，而不能依市價變賣，主要是慮及進行速度緩慢、拍賣程序冗長及案件積壓嚴重等實務現象。惟有疑問者，資產管理公司所取得者僅為債權，縱令有第一順位抵押權以為擔保，並無法改變資產管理公司所處債權人地位，而使其取得擔保品之所有權或處分權，則何以資產管理公司於取得執行名義，且為第一順位抵押權人時，得將抵押權擔保品之不動產委託公正第三人進行公開拍賣？此於法理上似有不通之處¹²。

(四) 委託公正第三人拍賣擔保品過戶之問題

金融機構合併法第十五條第一項第三款設有「資產管理公司委託公正第三人拍賣」制度，卻未規定其與強制執行程序或行政執行程序相衝突時應如何解決，基此而生之根本問題即在於，金融機構合併法未規定資產管理公司委託公正第三人拍賣後，即可排除其他債權人聲請法院就該抵押不動產為強制執行，並且公正第三人受託拍賣時，依據「公正第三人認可及其公開拍賣程序辦法」¹³第十二條規定函請不動產登記機關所為「公正第三人拍賣中」之註記，並不生查封效力。因此將生一疑問即：如果（1）公正第三人拍賣之抵押不動產經法院或行政執行署查封，或（2）拍定後買受人持「拍定證

¹¹ 依照企業併購法之規定，金融業對於在重整之企業，可以採取以債作股之作法；公司法修正後，於該法第一百五十六條亦同意公司以對債務人之貨幣債權作為入股之股款。

¹² 參閱張震，〈AMC 受讓不良債權可接續強制執行程序〉，載於民國九十二年三月九日經濟日報第十七版。

¹³ 民國九十年六月十四日財政部依金融機構合併法第十五條第二項之授權訂定發布。

明書」經地政機關辦畢所有權移轉登記前，其他債權人聲請法院囑託地政機關查封時，地政機關依法均不得辦理所有權移轉登記，買受人是否將均無法取得拍定不動產之所有權？因此如何保障委託公正第三人拍賣之買受人，即成問題。

(五) 與重整及破產制度之扞格

金融機構合併法第十五條第一項第五款規定法院受理對金融機構不良債權之債務人破產聲請或公司重整聲請時，應徵詢該資產管理公司之意見。如金融機構為該債務人之最大債權人者，法院並應選任該資產管理公司為破產管理人或重整人。同條項第六款復規定，於金融機構之不良債權之債務人受破產宣告前或重整裁定前，已受讓之債權或已開始強制執行之債權，於該債務人破產宣告後或裁定重整後，得繼續行使債權並繼續強制執行，不受公司法及破產法規定之限制。該等規定乃債務人破產與公司重整程序之特別規定，但是對於破產、重整以至於強制執行法制，是否造成體系上之紊亂或矛盾，殊值探討。

重整制度方面，金融機構合併法第十五條第一項第五款規定目的之一，在於協助重整關係人共識之達成，以加速重整計畫之通過。但同條項第六款賦予個別資產管理公司不受重整程序之限制，實質上將使公司法第二百零二條重整計畫表決門檻由「特別多數決（各組均須三分之二）」提高為「共識決（任一資產管理公司均有否決權）」¹⁴。但由於同一重整公司之所有債權銀行，未必將不良債權售予同一資產管理公司，如此將使程序進行缺乏效率，並可能因為資產管理公司之意見與多數債權人相左，而使交易破局。並且依該款之規定，資產管理公司尚得繼續行使債權並繼續強制執行，不受公司法（應指重整相關規定）之限制，亦賦予資產管理公司不對稱之優厚地位，此規定之正當性誠宜深思¹⁴。

破產制度方面面臨之問題在於，破產法第一百零八條規定有別除權人得不依破產程序行使其權利，此別除權均存在於特定標的物上，破產管理人可以很明確地將該部分資產排除，就其餘資產為管理及處分。但前引金融機構合併法第十五條第一項第六款之規定，文義上既未限制資產管理公司須為抵押權人或質權人，亦未限制資產管理公司得就何種資產續行強制執行，如此可能導致其他債權人正遵行破產程序之規則進行時，資產管理公司得對破產人之任何財產續行強制執行，如此一來破產管理人如何確定其可管理處分之財產？資產管理公司之受償比例是否因其得以持續性強制執行而遠高於其他債權人？

¹⁴ 同註 10，第九九頁。

(六) 不良債權出售與繼承登記之問題

債權人（金融機構或資產管理公司）對於不動產聲請強制執行時，依金融機構合併法第十五條之規定，係請求以拍賣的方式「處分」該不動產，按民法第七百五十九條之規定，應先辦理繼承登記才可執行。因此，如果繼承人遲遲不肯辦理繼承登記，則債權人應如何聲請強制執行以保障債權，可否代辦繼承登記？又，代辦繼承登記時，其程序與費用為何？債權人是否需代繼承人等繳納遺產稅或土地增值稅？凡此問題，對於資產管理公司將來處理程序與時程均有相當程度之影響，也可能影響資產管理公司之出價，值得注意及之。

(七) 特殊不動產（農地、國宅）問題

資產管理公司受讓不良債權後，部分作法仍延續法院強制執行程序，然因不良債權出售常採整批出售方式，對於以國宅或農地作為借款擔保之債權，資產管理公司於買受前並無法先行自該批債權中刪除。因此，在買受該等債權後所為之強制執行程序中，如遇有拍賣農地或國宅等案件，在農業發展條例及國宅購買資格條件之限制下，資產管理公司因不符合所要求之資格條件，亦無法承受作為擔保品之農地或國宅，僅能選擇撤回強制執行程序或放任該等擔保品一再減價拍賣。此一情形除限縮資產管理公司在債權清理上之功能外，更嚴重地將影響資產管理公司於標購不良債權階段，對於以此等不動產作為擔保品之債權之價格評估，從而影響金融機構債權回收金額¹⁵。

(八) 建築執照問題

土地與在建工程乃不良債權中常見之擔保品，在不良債權出售後，即使此一擔保品之所有權嗣後由資產管理公司承受，但原先由債務人（第三人）取得之建築執照仍存在於土地或在建工程之擔保品上。多數情形，原先之起造人、承造人均已無法繼續完成原定之工作，而資產管理公司或後續之買受人因並未一併取得建築許可之權利，如欲另行（繼續）開發，僅有辦理變更起造人或另行取得建築執照二途。惟前者須經原權利人之協助與同意，後者依現行法令於原有執照有效期限屆滿前，資產管理公司或後續之買受人，均無法另行申請建築執照。此不僅影響資產管理公司對於不良債權之清理，也形成土地及在建工程閒置、停頓之情形，影響地方之繁榮與發展。更有甚者，資產管理公司在買受不良債權時，少有機會瞭解擔保品建照之狀況，即使事前瞭解，亦無權利於標售前要求賣方銀行將該等不良債權自出售之包裹中剔除，如此亦將影響資產管理公司於標購不良債權階段，對於以此等不動產為

¹⁵ 參閱劉紹樑主持，「資產管理公司進行不良債權清理之法令與實務問題」研究計畫報告（民國九十二年十二月），第三一頁。

擔保品之債權的價格評估，從而影響金融機構債權回收金額¹⁶。

(九) 質權人變更問題

以股票或有價證券設定質權借款之不良債權，資產管理公司申請將質權人由原賣方銀行變更為資產管理公司時，部分股務代理證券公司要求資產管理公司提示債務人同意質權變更之書面資料，但取得債務人之書面同意有實際上之困難，且部分債務人可能已經難以查考，資產管理公司並無法獲致債務人之同意¹⁷。

(十) 變更法院提存擔保物及承接強制執行程序之問題

資產管理公司於受讓金融機構之不良債權後，如擬變更法院提存擔保物或接續進行由賣方銀行發動之強制執行程序時，法院對於此類陳報債權讓與及聲請變更當事人名義案件之作法各異。有部分法院接受賣方銀行單獨具狀申請；有部分法院要求賣方銀行及資產管理公司共同具狀陳報與聲請；亦有部分法院要求資產管理公司必須先辦妥抵押權名義人變更手續後始准予繼續進行執行程序；另有法院以「債權讓與係實體法之審認問題，執行法院無實體審查權，因之所陳各節未照准。」為理由，駁回賣方銀行及資產管理公司陳報債權讓與之聲請，目前並無統一規則可循，將來如何處理不無疑慮。

參、問題之對策

一、與外國法制之比較

觀察各國處理不良債權法制，吾人可發現其共通點，在於大部分國家均為處理機構塑造完備之法律環境，並授予某程度之特許權，並且大多透過特別立法之形式成立資產管理公司，並賦予其特殊法律地位。例如美國為清理信託公司(RTC)制訂「金融機構改革、重整及強化法案」(FIRREA)、「RTC完成法」(RTC Completion Act of 1993)，馬來西亞訂定「Danaharta法」，波蘭則訂有「企業與銀行財務重整法」，而中國大陸之「金融資產管理公司條例」亦屬一例。反觀我國，鑒於傳統求償模式(即非依司法途徑之洽商與依司法途徑之強制拍賣)無法因應現時不良資產處理之需要，遂於民國八十九年十一月通過並施行前述之金融機構合併法，賦予民間資產管理公司設立之法源基礎。該法第十五條規範資產管理公司成立之目的及其資產處分相關規定，以抒解法院拍賣之沉重負擔。惟僅用一部法典中之幾條法規以及其相關子法，得否架構出良好整密之處理機制，令人生疑，已如前述。事實上也證明，在適用法律時亦常滋生左支右絀之情形，甚而

¹⁶ 同前註，第三一至三二頁。

¹⁷ 同前註，第三四頁。

產生適用上之疑義。縱令立法院審議中之行政院金融重建基金設置及管理條例草案中，亦納入處理不良債權之任務，並賦予重建基金處理之權能，但相較於先進國家之法制，我國似乎仍有待改善。

二、現有問題之對策

對於前揭在立法技術與實務運作層面所分別面臨之問題，其解決之道基本上可以由三方面著手。部分問題得以依據現行條文加以解釋或透過既有法制尋覓配套方法，部分則可透過行政主管機關之函令加以解釋或指示處理辦法，其他部分則是有待修法加以處理。分別敘述如次：

(一) 解釋現有法制或透過配套制度處理者

法律適用是一個基於邏輯形式而為之評價，此乃是一種論證，即以必要充分之理由構成去支持其所做成法律上之判斷。法學上的論證（juristische Argumentation）是一種規範的論證，不在於證明真理的存在，而是在於證明某種法律規範適用的妥當或正確。而法學上的論證，又以法律解釋或類推適用為其主要內容¹⁸。因此，對於上開問題首須推求法律解釋之可能以及相關配套措施之適用餘地。

首先，在「立法疏漏疑義」部分，本文以為金融機構合併法第十五條第一項第一款乃「明示其一，排除其他」法理之運用，故而金融機構與資產管理公司成立債務承擔契約時，並不適用金融機構合併法第十八條第三項之規定，而應適用民法第三百零一條之規定，如此考量亦係慮及原不良債權之債務人所選擇及信賴之交易對象並非資產管理公司故也。再者，在債權讓與方式之問題上，依前揭財政部九十一年台財融（三）字第 0910025725 號函之釋示（參貳、二、（一）之說明）固可減輕金融機構或資產管理公司之人力負擔及成本開銷，然於債務人及保證人之保障，不能謂無缺憾。尤因授信契約具有相對性，契約當事人彼此間存在一定信賴關係，依照函釋之作法，無異割捨且破壞此種相對性及信賴基礎，已如前述。況且債務人不論係企業或個人均屬金融機構之客戶，倘未盡告知之義務，於金融機構之形象傷害亦屬不小。若能善盡告知乙事，於資產管理公司日後進行債權催收協議清償時，亦能避免許多不必要之糾紛。因此本文以為，債權讓與一事仍以個別通知債務人為宜，而不宜僅以公告代之，倘若能由金融機構擔任此項工作，相信較資產管理公司更為適切¹⁹。

¹⁸ 參閱王澤鑑，《法律思維與民法實例——請求權基礎理論體系》，一九九九年五月，第二五二至二五三頁。

¹⁹ 參閱張震，〈銀行轉讓債權應通知債務人〉，載於民國九十二年二月二十三日經濟日報第十七版。

其次，在與重整及破產制度產生扞格之問題上，本文以為立法者倘認為公司重整之負面效益大於正面效益，自可廢止重整之相關規定。但假使保留重整制度，且法院亦認為公司有重建更生之可能或無其他不應准予重整之理由而裁定重准予整時，法律實不應允許資產管理公司進行斯類強制執行，不然亦應於適用上為目的性限縮²⁰，否則將使重整程序難以進行。另鑒於破產法之基本建制精神在於公平清償，因此相關法律仍應加以調整或作目的性限縮²¹。此外，關於繼承登記之問題，本文以為繼承人若遲遲不願辦理登記時，債權人（金融機構或資產管理公司）得代辦繼承登記後而為執行，蓋依強制執行法第十一條第三項、第四項及「未繼承登記不動產強制執行聯繫辦法」第一條之規定，債務人因繼承於登記前已取得不動產物權者，執行法院得因債權人聲請，對欲執行之不動產，以債務人費用，通知登記機關登記為債務人所有後而為執行或續行執行；至於繼承登記之辦理，依前揭「未繼承登記不動產強制執行聯繫辦法」之規定，必須遵守規定之程序並代繼承人繳清遺產稅及登記費用後方得為之²²。

最後，關於法院在處理不良債權相關案件時，作法不一致之主要原因或為許多法院對於資產管理公司此種新興類型仍未瞭解，當中以要求資產管理公司先行辦理抵押權登記，或以「債權讓與係實體法之審認問題，執行法院無實體審查權，因之所陳各節未照准。」為由駁回變更申請者，更是背離法律原則。按民法債編之規定，債權移轉時抵押權等擔保品物權乃隨同移轉，抵押權之更名，乃是謀其名實相符。事實上在登記之前，資產管理公司已因債權移轉而取得抵押權，既然已取得抵押權，理論上賣方銀行先前取得之拍賣抵押物裁定，資產管理公司即可憑該裁定進行強制執行，毋庸先行辦理抵押權變更登記方得進行。另，有關法院不准資產管理公司變更提存擔保物之申請，從法律角度言，該法院或許忽略假扣押裁定本身乃一保全執行名義，該類名義可因債權之移轉而發生使資產管理公司取得繼受之效果，故此於法理上自應可准許變更提存物改由資產管理公司提存之。

²⁰ 目的性限縮（teleologische Reduktion）係用以填補法律上之「隱藏漏洞」（即關於某項規定，依法律之內在目的及規範計畫，應消極地有限制，而未設此限制），將此項規定之適用範圍，依法律規範意旨予以限縮。參閱王澤鑑，《法律思維與民法實例——請求權基礎理論體系》，民國八十八年五月，第三二〇至三二一頁。

²¹ 目的性限縮之方式，例如可將條文作以下之修正調：於金融機構之不良債權之債務人受破產宣告前或重整裁定前，已受讓之債權或已開始強制執行之債權，於該債務人破產宣告後或裁定重整後，於符合一定之條件（如○○○等）下，得繼續行使債權並繼續強制執行，不受公司法及破產法規定之限制。參閱賴中強，前揭文，第九九至一〇〇頁。

²² 參閱林進富、張炳坤，〈不良債權出售與繼承登記（上）〉，載於民國九十二年十二月三十一日經濟日報第六版。

（二）行政主管機關已解釋或應解釋者

可透過行政主管機關函示加以初步處理之問題如下：

1. 名詞定義問題：承前所述，金融機構合併法草案中本無關於資產管理公司與不良債權之處理規範，因此該法第四條第一款對於「金融機構」之定義，並非預期作為同法第十五條對於「金融機構不良債權」定義之用。故解釋上「金融機構不良債權」不應指「以第四條所規範金融機構為債權人」之所有「逾期債權」，而應限於「放款、透支、貼現、保證、承兌、信用狀或其他具有授信性質之債權」²³，且債權之為「不良」，應有一定標準。財政部九十年五月二日台財融（三）字第 90161965 號函即解釋：「關於金融機構合併法第十五條所稱『不良債權』，係指符合本部規定應列報逾期放款之各項放款及其他授信款項，並包括准免列報之分期償還案件」，即為對此之補充說明。準此，「金融機構不良債權」之定義要件有三，即：

- （1）債權人須為金融機構合併法第四條第一款所稱之金融機構；
- （2）債權性質須為「放款、透支、貼現、保證、承兌、信用狀或其他具有授信性質之債權」；
- （3）須債權已屆清償期，且遲延情形已達財政部八十三年二月十六日台財融第 832392834 號函及八十六年十二月一日台財融第 86656564 號函應按月列報逾放款之情形（包括准免列報之分期償還案件）²⁴。

但應特予說明者，前述財政部八十三年及八十六年函均設有「協議分期償還案件」，借戶依協議條件按期履約，且符合一定條件下，准免列入列報逾期放款範圍，而該一定條件歷年來亦多次修正，然而財政部九十年五月二日台財融字第 90161965 號函明確規定，此等「准免按月列報之分期償還案件」，仍屬「不良債權」。再者，為使銀行壞帳之評估更加透明，並與先進國家標準接軌，財政部九十一年五月二十九日台財融字第 0916000072 號函依存款保險條例第二十一條第三項訂定「銀行按季公布重要財務業務資訊規定」，規定除逾期放款及催收款外，「應予觀察放款」亦需按季公布，因此將來不良債權之定義，應有擴張之趨勢²⁵。至於金融機構合併法所稱「資產管理公司」，係指以收購金融機構不良債權為目的之公司，依財政部九十年五月一日台財融（三）字第 90736070 號函之意

²³ 同註 21，第八三頁。

²⁴ 亦即（1）貸款本金超逾約定清償期限三個月以上，而未辦理轉期或清償者，中長期分期償還放款貸放本金未按期攤還逾六個月以上者，或（2）放款清償期雖未屆滿三個月或六個月，但已向主、從債務人訴追或處分擔保品者，或（3）放款擔保品已拍定待分配部分，或（4）本金未到期而利息已延滯六個月以上者。

²⁵ 參閱賴中強，前揭文，第八四頁。

旨，凡公司所營事業依據經濟部「公司行號營業項目代碼表」登記為「HZ02010 辦理金融機構金錢債權收買業務」或「HZ02020 辦理金融機構金錢債權之評價或收買業務者」，即為該法所稱之資產管理公司。據此以觀，對於資產管理公司之設立，現行法制係採低度管制。而本法中所指「公正第三人」係指經主管機關財政部認可，得受資產管理公司委託，辦理拍賣業務者。其申請條件必須符合公開拍賣法第三條之規定，目前唯一經主管機關財政部認可之公正第三人為「台灣金融資產服務股份有限公司」(TFASC)，係由國內三十四家銀行及票券商所共同成立。

2. 損失攤提問題：財政部於民國九十一年三月八日台財融(三)字第0913000051號令中表示：「各金融機構出售不良債權與資產管理公司或以不良債權折價抵繳合資公司股款，依金融機構合併法第十五條第五項規定，在商業會計事務之處理，其出售損失或折價損失之攤提年限得為五年。」，此項宣示主要即在避免前開適用上混淆之情形，所為之統一說明。
3. 建築執照問題：有關不良債權出售後，資產管理公司擬廢棄原建照或是要在土地上另蓋建築物，仍須經承造人、監造人同意之問題，內政部民國七十三年九月二十五日台內營字第二五六二三一號函曾表示意見，認為未興建完成之建築物，拍定人若已取得建築執照，拍定人以法院之權利移轉證書和建築執照，可以直接變更起造人名義。若無法取得原始建築執照，可拿法院之權利移轉證書，聲請變換起造人名義。至於建造可否與不動產併付拍賣以及新舊容積率之問題，則有待主管機關另作函釋²⁶。
4. 質權人變更問題：財政部台財融三字第0910025725號函已對此一問題表示意見：「資產管理公司依照金融機構合併法第十五條、第十八條規定受讓金融機構不良債權，該不良債權如是公開發行公司股票現股設質或集保股票設質為擔保者，辦理質權移轉變更時，均得由資產管理公司持債權讓與之公告進行辦理，無須債務人或設質股票提供人之同意。」各股務代理證券公司似應加強宣導此一態度，以避免資產管理公司一再耗費人力與各股務代理證券公司溝通²⁷。

(三) 必須採取修法方式處理者

盱衡前開問題，部分疑義似有透過修訂法規加以處理之必要，茲分述如下：

1. 立法技術層面：金融機構合併法第十五條第一項第二款之規定僅及於「債

²⁶ 參閱劉紹樑主持，「資產管理公司進行不良債權清理之法令與實務問題」研究計畫報告(民國九十二年十二月)，第三七頁。

²⁷ 同前註，第三九頁。

務人或保證人」，而不及於「(股票或不動產)擔保物提供人」、「備償本票(主債務人以外)之共同發票人」等，是否合宜？換言之，金融機構對於前列從債務人取得許可拍賣抵押物裁定，對於受讓不良債權之資產管理公司是否不生效力？顯有立法疏漏之虞。本文建議應將「債務人或保證人」一語改成「一切主、從債務人」為妥。此外，為避免金融機構合併法第十五條第一項第二款與強制執行法第四條之二第一、二項產生重複規範之虞，建議於修法時一併考量。針對金融機構合併法第十五條第一項第四款之準用規定曖昧不明之疑義，亦建議應修法明確規定所準用法規之章節款次，或予以刪除，以杜絕適用上之疑義。

2.實務運用層面：關於擔保品之所有權移轉問題(貳、二、(三))，本文建議應於強制執行法就此部分作相關修正或增訂配套措施；在委託公正第三人拍賣擔保品過戶問題(貳、二、(四))方面，或有認為金融機構合併法第十五條第一項第三款後段既已規定：「公開拍賣所得價款經清償應收帳款後，如有剩餘應返還債務人。但有資產管理公司以外之其他第二順位以下抵押權人時，應提存法院。」因此拍賣所得既已為後順位抵押權人之利益提存於法院，後順位抵押權人即可就該提存物受償，原法院查封之執行程序即可終結，終結後法院即可塗銷查封。惟該法並未規定資產管理公司委託公正第三人拍賣後，即可排除其他債權人聲請法院就該抵押不動產為強制執行，況於前述情形下，該款項係提存於法院而非實行分配予後順位抵押權人，法院亦未對後順位抵押權人製作分配表，法院顯無立場認定此時執行程序已經終結²⁸。職是故，問題之起因仍在於立法不盡周延，而且倘就極端以言，只要抵押人協調任一債權人對抵押不動產聲請終局執行或假扣押，均可使公正第三人拍定之不動產無從辦理過戶。因此，本文建議主管機關應修正該拍賣辦法，強化註記之效力，並增訂與其他執行程序相衝突時之適用順次，方可避免上開事由之發生。

在特殊不動產之承受問題(貳、二、(七))上，農業發展條例或國宅購買資格條件之限制原為保障特定人之目的而設，用以避免財團壟斷造成經濟發展不均衡之結果，確有其立法美意。然因金融環境變遷，不良債權市場於焉而生，如何賦予資產管理公司清理負有此類擔保品之任務，亦不容忽視。持平而論，關於資產管理公司受限於資格條件之限制，無法於拍賣程序中承受耕地或國宅而喪失市場價格之問題，或可由法令面加以解決。易言之，得參酌外國案例，修法開放資產管理公司有條件地承受耕地或國宅(如要求資產管理公司必須於承受後一定時間內完成再出售等去化

²⁸ 參閱賴中強，前揭文，第八九至九〇頁。

之動作)，如此將可排除因法令限制所造成之債權清理障礙²⁹。

三、小結 - - 修法建議

綜據前述，我國金融機構合併法第十五條此一條款在適用上所面臨之問題實難謂少，或依前述可以透過法律解釋方法加以解決，抑或透過主管機關之函釋予以說明裨於適用，但條文本身確有修訂之必要性，亦不能視而不見。但推原其故，亦可謂是整體金融環境未能配合所致。詳言之，我國傳統法制所提供之求償機制實在過於薄弱，無法發揮及時之效能。日後修法模式有三，一為將所有配套法制一併整體觀察，諸如公司法、破產法、強制執行法……等相關法制，以修法之方式提供債權人求償之通暢管道³⁰；二為專為處理不良債權訂定專法作全面性之規範；三為遷就立法程序之實際狀況，僅就現有條文加以修正。前二者工程浩大，研議討論之爭點眾多，必須投入較多的時間人力，方能克竟全功，但在未來不失為可行之徑；後者因為修改幅度小，對於效率之掌握較能期待。囿於篇幅，本文先於此論述學者專家對於金融機構合併法第十五條之修法建議，作為日後修法之參考³¹。

(一) 第十五條第一項部分：

1. 第一款：保留。
2. 第二款：建議刪除，或明訂「金融機構讓與不良債權者，就該債權對於一切主、從債務人所取得之執行名義，對於受讓資產之資產管理公司所生效力，準用強制執行法第四條之二之規定。」
3. 第三款：關於「資產管理公司委託公正第三人拍賣」及「公開拍賣辦法」，應在平衡「加速第一順位抵押權人求償效率」與「兼顧債務人及其他債權人程序保障」二項目標下，重行修訂。
4. 第四款：「主管機關得請法院委託前款經主管機關認可之公正第三人拍賣」之規定，定位不明，應予刪除。

²⁹ 參閱劉紹樑主持，前揭研究計畫報告，第三七頁。

³⁰ 經濟合作發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 於二〇〇二年十二月十六日至十七日在泰國曼谷舉辦「亞洲國家破產機制改革研討會」，本次會議主要檢視亞洲地區國家企業發生破產情形及其後重建改革之發展，並深入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概況與改革成果，另就泰國於金融危機後新修訂之破產及重整相關法令與執行成效予以評估。此為 OECD 繼於澳洲雪梨舉行後之第二次研討會，充分顯示國際組織對於相關議題之重視，我國亦於二〇〇二年公布破產法初版修正草案，以謀破產制度之革新。相關會議紀要請參閱王南華，《參加 OECD 在泰國舉辦之「亞洲國家破產機制改革」研討會報告》，中央存款保險公司編印，民國九十二年十一月初版。

³¹ 參考劉紹樑主持，前揭研究計畫報告附件二，第二-3、二-4 頁；賴中強，前揭文，第一〇〇至一〇一頁；李智仁，《問題金融機構暨不良金融資產處理機制之法制問題研究》，國立臺北大學法學系碩士論文，民國九十二年六月，第一九〇至二一一頁。

- 5.第五款：論者認為應修正為「法院受理對金融機構不良債權之債務人破產聲請或公司重整聲請時，應徵詢該資產管理公司之意見。如金融機構為該債務人之最大債權人者，法院並應選任該資產管理公司為重整人（刪除破產管理人）。但法院有正當理由認為不適當者，不在此限。」
- 6.第六款：關於排除破產法及公司重整規定之適用，應予刪除或限縮於擔保物權之行使，並於公司重整程序中，對於公司繼續營業所必要之資產應予排除，且不得違背先順位擔保物權人之意思。
- (二) 第十五條第二項部分：保留。但亦有論者認為修訂後之相關事務，涉及法院與公正第三人之互動規範，故本項似可修正為「認可辦法及公正第三人公開拍賣程序，由司法院與行政院會同訂定之。」
- (三) 第十五條第三項部分：「強制執行機關委託並監督公正第三人或資產管理公司辦理執行程序」之規定，應予保留並加以推廣，但受託對象應限於公正第三人或資產管理公司之部分應予刪除。
- (四) 第十五條第四項部分：保留。
- (五) 第十五條第五項部分：保留。

肆、結論

不良債權之處理問題，造成許多國家之困擾，甚至與經濟景氣間產生惡性之因果循環³²。美國的清理信託公司（Resolution Trust Corporation, RTC）、日本的整理回收機構（Resolution and Collection Corporation, RCC）與南韓的韓國資產管理公司（Korea Asset Management Corporation, KAMCO），以至於中國大陸之金融資產管理公司等，均發揮了某程度處理不良債權之效能³³。我國自成立資產管理公司以來，經歷二年之實務驗證，證明對於我國金融機構壞帳之打消、金融市場之健全發展，乃至於不動產市場景氣的復甦，均有相當之助益。但在個別資產管理公司陸續收購不良債權，著手進行清理工作之時，現行法令與實務中諸多妨礙資產管理公司清理所購買不良債權之相關問題也一一浮現，本文嘗試以有限的篇幅加以討論。相信上文中所提出者只是初步處理不良債權所面臨的部分問題，

³² 可參閱渡邊孝，《不良債權はなぜ消えない》，（日經 BP 社，二〇〇一年五月一日），第九七至一一一頁。

³³ 詳請參閱李智仁，前揭論文，第三九至一〇一頁。

放眼未來勢將發現更多處理上之問題與爭議，或依現行法制之解釋與配套、或依主管機關之行政函釋辦理，甚或必須透過修法之方式加以改善，都必須仔細斟酌，亦值得政府各機關加以注意，並主動協助予以解決。惟僅由金融機構合併法第十五條及相關子法欲架構資產管理公司之未來處理機制，似仍有未足，本文在不另訂新法之前提下提出修法建議，但亦期許未來立法單位能參酌外國先進國家卓具成效之立法例與實務運作，以更詳盡之法制加以規範，建構一更加完善之不良債權處理機制，深信亦為各界所企盼。

(作者為本所資深顧問)