

危老重建放款排除銀行法 第72條之2適用之疑慮

張冠群*

壹、問題之提出

依內政部109年11月發布之統計通報，109年6月底住宅屋齡中位數為29.8年，在六個直轄市中，桃園市屋齡20年以下建物比率34.89%最新，台北市屋齡超過40年建物比率40.39%，為六都最高，更有高達70.58%的建物屋齡超過30年，但連江縣、澎湖縣、嘉義縣、台東縣屋齡超過40年的比例比台北市更高¹。此一數據顯示應來十年內，台灣危老重建之比例將逐步提升。為替危險及老舊建築物之加速重建提供融資誘因，107年通過之「都市危險及老舊建築物加速重建條例」（下稱「危老重建條例」）第10條之1規定：「商業銀行為提供參與重建計畫之土地及合法建築物所有權人或起造人籌措經主管機關核准之重建計畫所需資金而辦理之放款，得不受銀行法第72條之2之限制。金融主管機關於必要時，得規定商業銀行辦理前項放款之最高額度。」

危老重建條例第10條之1之立法理由主要有三：(1)依銀行法第72條之2第一項規定，商業銀行辦理住宅建築及企業建築放款之總額，不得超過放款時所收存款總餘額及金融債券發售額之和之30%限制，惟目前國內多家商業銀行建築放款總額多已達26%到29%，如不放寬建築放款限制，銀行在危老建築重建計畫上的融資能力，或恐有所不足；(2)為協助危老建物重建計畫之所有權人、或起造人資金融通，提升財務可行性，並強化商業銀行對於參與危老建築之重建，爰參考促進民間參與公共建設法第31條有關重大交通建設之授信，以及行政院都市更新條例修正草案最新版本，得排除銀行法相關規定之立法例，新增得不受銀行法第72條之2之限制，以利銀行協助提供危老建築重建計畫相關融資；(3)為兼顧商業銀行流動性風險，於第2項規定金融管理機關必要時得規定商業銀行承作第一項放款之總額限制。

上開理由，存在數問題：第一，其立法表

* 本文作者係美國喬治城大學法學博士、財團法人台灣綜合研究院法務總監、律大法律事務所資深顧問

註1：內政部統計通報109年第46週，擷取自：

<http://www.stat.org.tw/data/asotopic/%E4%BD%8F%E5%AE%85%E6%A6%82%E6%B3%81.pdf>
(最終瀏覽日：2021年2月15日)。

示排除銀行法第72條之2乃比照促進民間參與公共建設法第31條之規定，似將銀行提供危老重建之融資，與提供重大公共建設或重大災害紓困之融資，同等定義為政策性金融（policy-based lending, policy-based loan, policy-based financing），然二者可否比擬？此點，本文將由政策性金融之定義與原則入手，檢視此一定位之妥適性。第二，銀行法第72條之2為銀行信用與流動性風險控制之重要機制，貿然排除適用卻僅有微弱之對銀行信用及流動性風險管理之補充或配套要求，如「都市危險及老舊建築物重建貸款信用保證」機制及同條第二項之不確定法律概念，是否足以管理因排除銀行法第72條之2上限而增加之信用與流動性風險，不無疑問。而倘若對危老重建提供貸款係各商業銀行均應「配合」之政策，更可能發生如美國次貸危機系統性風險，此些潛在風險亦值得探討。

本文將從政策性金融之定義與運作原則入手，探討危老重建條例被定位為政策性金融之妥適性，再就銀行法第72條之2之立法目的及國際規範對銀行信用風險與流動性風險監理之原則與政策性金融相關法規，論述銀行法第72條之2被以幾近無條件排除適用之立法模式，是否有合憲性疑慮並檢驗此一立法之缺失，最末提出政策建議。

貳、政策性金融之定義與運作原則

一、政策性金融之意涵

政策性貸款或PBL為銀行為支持國家政策，提供靈活且具流動性及可替代性之資金，以支持特定部門或子部門之政策或基礎建設之變革²。PBL的規模並不固定，但與實施該計劃的成本有關，目的乃在為借款人提供一般融資，並根據證據證明借款人或其代理人已遵守政策條件³。分類上，PBL分兩類，一類為多檔式政策金融（Multi-tranche policy-based loans）及計畫式政策金融（Programmatic policy-based loans），前者指貸款為分檔撥款，每一申請人獲放款前須經審核，其計劃書符合欲達成之特定公共政策目的或制度改革目的者，始予核准；反之，後者則為一次性者，其主要提供架構性的改善計畫或基礎建設所需之貸款，為「一檔性」的分期撥款，一期結束後達成特定目標，即撥發下一期款項⁴。

政策性金融之經濟理論基礎為：於現代市場經濟中，市場機制乃構成社會經濟資源配置及經濟運行協調之主軸，而金融市場則在市場經濟中扮演金融資源配置之角色，然由於金融市場之不充分競爭及金融機構本身特性，致金融資源無法為最有效率之配置，因而存在「金融市場失靈」現象，對於金融市

註2：Inter-American Development Bank, Policy-Based Lending Category, <https://www.iadb.org/en/about-us/public-sector-financing/policy-based-lending-category> (last visited Feb. 22 2021).

註3：Id.

註4：Id.

場機制失靈問題，即須透過政府以「政策性金融」之方式予以校正⁵。以日本為例，於1950年代政府透過設立數個政策性金融機構（policy-based financial institutions）以提供工業投資、基礎建設、房屋及其他政策目的之資金，而此些政策性金融機構之資金則直接來自國庫投資與放款計畫（Fiscal Investment and Loan Program），而計畫基金來源則來大藏省（財政部）管理之自郵儲基金及公共退休金組成之信託基金⁶。而政策性金融機構設立之法源，亦與銀行法不同，為《政策金融公庫法》，其第1條即對政策金融之目的予以明文：日本政策金融公庫股份有限公司除對一般金融機構提供的資金進行補充，支援普通大眾、中小企業和農業、林業以及漁業之資金調度外，對會造成重大金融災害之事件，如恐怖主義活動或大規模傳染病及其他銀行之危機等，迅速提供必要資金，以改善人們生活的公司⁷。本條明確宣示政策金融之目的僅具有一般銀行融資之補充性功能，不致干預商業銀行及金融市場運作，亦非提供第一線融資，而其除提供扶植與政府經濟政

策特定產業之融資外，亦被賦予提供危機時融資之法定任務，但無論何目的均未對「個人」或「自然人」提供融資。

二、政策性金融之運作原則

政策非在干預商業性金融機構之正常營業活動，乃是作為與商業性金融機構同樣之平等主體作為產業融資活動之補充。因不以盈利或利潤最大化為經營目標，經營風險較大且資產流動性較差。其運作原則有幾，分述如後⁸：

1. 政策性功能優先原則

政策性金融以貫徹國家產業政策及區域發展政策為基本出發點，通常以優惠之利率水平、貸款期限和融資條件對國家政策支持發展的產業、建設與地區提供資金支持。尤其於開發中國家，政府常透過開發性之政策性金融對其國民經濟之基礎性產業和戰略性產業給予巨額、持續、強大之直接信貸扶植。故於此些領域，政策性金融可能發揮主體或主導性之功能，而非僅補充商業性金融

註5：MBA智庫百科，政策性金融，

<https://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E6%94%BF%E7%AD%96%E6%80%A7%E9%87%91%E8%9E%8D>（最終瀏覽日：2021年2月20日）。

註6：Dimitri Vittas and Akihiko Kawaura, Policy-Based Finance, Financial Regulation and Financial Sector Development in Japan 18 (1995).

註7：株式会社日本政策金融公庫法第1条：「株式会社日本政策金融公庫（以下「公庫」という。）は、一般の金融機関が行う金融を補完することを旨としつつ、国民一般、中小企業者及び農林水産業者の資金調達を支援するための金融の機能を担うとともに、内外の金融秩序の混乱又は大規模な災害、テロリズム若しくは感染症等による被害に対処するために必要な金融を行うほか、当該必要な金融が銀行その他の金融機関により迅速かつ円滑に行われることを可能とし、もって国民生活の向上に寄与することを目的とする株式会社とする。」

註8：前揭註5。

之不足。

2. 誘導性功能放大原則

政策性金融機構的資金投放，須能間接吸引並促使商業性金融機構從事符合政策意圖或國家發展戰略目標之高風險新興產業或重點產業之放款，以充分發揮其首倡性、引導性功能，從而對政策扶植項目的投資形成乘數效應，達到以較少的資金推動更多的資金投入需要扶持的領域和項目之目的。若設有政策性金融機構，其對處於成長前期、發展前途不明的重點產業先行投資，表明瞭政府對這些部門的扶持意向，從而增強了商業性金融機構的投資信心。當商業性金融機構對某一產業的投資熱情高漲後，政策性金融機構即逐漸減少其投資份額，將該投資領域過渡予給商業性金融機構，轉而扶持其他領域，形成一種政策性金融對商業性金融投資取向之誘導機制。

3. 補充性功能原則

政策性金融機構主要承擔商業性金融機構無力或不願承擔之長期資金貸款業務，主要是補充完善商業性金融機構功能。這表現在兩方面：一方面，對技術、市場風險較高的領域進行引導補充性投資，對投資回收期過長的項目及低收益的基礎設施補充投資；另一方面，直接對風險企業、低收益企業提供企業

融資，以引導商業性金融機構對其融資。

三、危老重建條例第10條之1是否屬於政策性金融？

(一) 定性危老重建條例第10條之1

1. 危老重建貸款是否因金融市場失靈而定？

政策金融之前提如前述，需有金融市場資源無法有效率配置致有金融市場失靈之情形。但，危老重建之貸款是否有此情形，不無疑義。首先，危老重建之貸款對象為：(1)以重建計畫範圍內原有房地為擔保品在其他金融機構貸款之借款人辦理代償既有債務者，(2)重建計畫範圍內之土地、合法建築物所有權人及(3)重建計畫範圍內參與重建之自然人或法人⁹。此些對象，或為不動產所有人，或為營建業法人，並非特別需予協助取得融資之弱勢群體，除有實證資料佐證該些貸款對象取得融資較一般住宅及企業建築放款對象取得融資相對不易外，似欠缺使銀行於原本之住宅建築及企業建築放款額度外，再保留一筆分別之款項支應危老重建資金之必要性。

2. 危老重建危老重建條例第10條之1是否符合政策性金融運作原則？

政策金融需有政策優先性，誘導性功

註9：台灣土地銀行，危老重建貸款，

<https://www.landbank.com.tw/Category/Items/%E5%8D%B1%E8%80%81%E5%BB%BA%E7%89%A9%E9%87%8D%E5%BB%BA%E8%B2%B8%E6%AC%BE> (最終瀏覽日：2021.02.06)

能及補充性功能。然危老重建條例第10條之1之立法模式，並無法滿則此些功能。首先，關於貸款條件方面，貸款申請人應提供其於重建計畫範圍內之土地設定第一順位最高限額抵押權予放款銀行，如押值不足，得視個案風險評估情形，徵提銀行認可之擔保品或移送財團法人中小企業信用保證基金保證¹⁰。而政策性金融為達成特定經濟或社會政策目的¹¹，會提供貸款條件與利率之優惠，然此處貸款條件（如擔保品）與利率並未特別優惠，排除銀行法第72之2條之適用，僅為提高銀行之放款能量，然未有相對寬鬆之貸款條件與利率，徒增加銀行之放款能量，未必保證多出之放款準備，均可貸予須融資之危老重建參與者或不動產所有人，故未見其政策優先性。

另，政策性金融係藉政策性金融基金或政策性金融機構投放基金，以誘導商

業銀行為同樣之放款，發揮政策性融資之乘數效應。然台灣並無政策性銀行，國營之臺灣銀行，雖有辦理個人政策性貸款與企業政策性貸款，然其性質仍為商業銀行而非政策性銀行，且危老重建貸款之主辦銀行，清一色均為商業銀行¹²，不具備政策金融「先政策性融資、後商業銀行銀行參與」之特性，亦無誘導性與乘數效應存在。最末，政策性金融具補充性，政策性融資原則上不侵蝕或干預商業銀行之經營，然危老重建條例第10條之1直接改變了銀行風險集中與流動性風險管理之原則，某程度上係以國家法令干預銀行之經營，已與政策性金融之補充性原則大相逕庭。綜上，危老重建條例第10條之1既不合於政策性金融之定義與運作原則，即不應以政策性金融政策優先於一切之角度思考該條之立法妥適性，反而應以銀行審慎監理之原則，檢驗本條。

註10：彰化銀行，危險及老舊住宅重建貸款，

<https://www.bankchb.com/frontend/mashup.jsp?funcId=700dd47615>（最終瀏覽日：2021.02.06）。

註11：如危老重建條例第1條規定該條例之制定目的為：因應潛在災害風險，加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，改善居住環境，提升建築安全與國民生活品質。

註12：主辦危老重建貸款之銀行有：臺灣銀行股份有限公司、金庫商業銀行股份有限公司、華南商業銀行股份有限公司、彰化商業銀行股份有限公司、全國農業金庫股份有限公司、臺灣新光商業銀行股份有限公司、元大商業銀行股份有限公司、陽信商業銀行股份有限公司、安泰商業銀行股份有限公司、瑞興商業銀行股份有限公司、台中商業銀行股份有限公司、台北富邦商業銀行股份有限公司、高雄銀行股份有限公司、臺灣中小企業銀行股份有限公司、臺灣土地銀行股份有限公司、華泰商業銀行股份有限公司。詳見：都市更新入口網，金融機構辦理都市危險及老舊建築物重建住宅貸款名冊，擷取自：

https://twur.cpami.gov.tw/resources/website/theme_file/151/%E6%89%BF%E8%B2%B8%E9%87%91%E8%9E%8D%E6%A9%9F%E6%A7%8B%E5%90%8D%E5%86%8A.pdf（最終瀏覽日：2021年2月7日）。

（二）立法可否比擬促進民間參與公共建設法？

危老重建條例第10條之1之立法理由指出其立法模式係比照《促進民間參與公共建設法》（下稱促參法）第31條關於金融機構對民間機構提供用於重大交通建設之授信，授信額度免受銀行法第33條之3、第38條及第72條之2之限制。此一比附援引，似有蘋果比橘子之迷思。蓋依促參法第8條¹³，交通建設於完成後，乃由政府取得所有權或營運權，且完工之訂作物，並提供公共運輸或公共通行之用，有完全之公益目的。然危老重建最終取得土地與建物所有權者弗論為自然人或法人均為私人，其為增進私有財產價值之目的似大於居住安全之公益目的，較諸促參條例中重大交通建設興建之公益目的，程度乃天壤之別，將二者相互比擬，實有未恰。

參、銀行法第72條之2之立法目的與法令遵循實務

一、立法目的

銀行法第72條之2規定，商業銀行辦理住宅建築及企業建築放款之總額，原則上不得超過放款時所收存款總餘額及金融債券發售額

之和之30%。僅有對商業銀行本身幾乎無風險或低風險之例外項目如：(1)鼓勵儲蓄協助購置自用住宅，經主管機關核准辦理之購屋儲蓄放款；(2)以中央銀行提撥之郵政儲金轉存款辦理之購屋放款；(3)以國家發展委員會中長期資金辦理之輔助人民自購住宅放款；(4)以行政院開發基金管理委員會及國家發展委員會中長期資金辦理之企業建築放款；及(5)受託代辦之獎勵投資興建國宅放款、國民住宅放款及輔助公教人員購置自用住宅放款。的2項另規定主管機關於必要時，得調整銀行辦理前項但書放款之最高額度。

本條之立法目的，在避免商業銀行對建築放款過度擴張並維持銀行資產之適當流動性，故於第1項對建築放款之總額予以適當之限制。為使中央主管機關得視經濟金融情勢，調整辦理前項但書放款之最高額度，並在第2項授權中央主管機關得視實際情形加以規範。本條立法目的明確：避免流動性風險與風險過度集中。

二、銀行落實銀行法第72條之2之遵循事項

本條本文雖僅就住宅建築及企業建築放款之總額設有上限，但仍經常以行政指導方式，對商業銀行辦理本項業務進行放款審核

註13：促參法第8條規定：「民間機構參與公共建設之方式如下：一、民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。二、民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。三、民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。四、民間機構投資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。五、民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。六、配合政府政策，由民間機構自行備具私有土地投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。七、其他經主管機關核定之方式。」

時之作業原則，加以宣示。其中最明確者，為金管會於2020年之一般行金檢查結束後，就銀行法第72條之2法令遵循之追蹤管控事項之指導，其臚列6大項下共24點控管點¹⁴：

（一）法定限額控管

1. 授信案件之實際資金用途為興建或購置不動產，應納入銀行法第72條之2限額控管。
2. 對免列入銀行法第72條之2限額控管項目之購置或興建廠房，應確實徵提已依法申請或設立工廠之佐證資料。
3. 應分析及追蹤申貸資金是否有流供購置不動產。

（二）徵信作業

1. 借戶提供所得或財力證明有異常情形或顯欠合理，惟應予查證。
2. 逕以借戶自行填列個人年所得推估認定借保戶收入，應徵提相關佐證資料或所得評估方式有欠合理。
3. 對借戶尚無營業收入，興建飯店所需資金除仰賴銀行融資外，仍需鉅額自籌資金，惟應合理敘明自籌資金來源。
4. 對借戶規劃興建集合式住宅，應就附近建案相關資訊（包括餘屋數量、銷售率、平均售價等）進行調查。
5. 額度核給有側重擔保品價值，對借戶提供之還款來源證明缺乏合理性評估。

（三）鑑價作業

1. 應參考鄰近地區其他類似案例最近成交价格。
2. 對鑑估單價高於鄰近地區其他類似案例之成交价或內政部不動產交易實價登錄價格，有應分析差異原因並說明理由。

（四）例外案件管理

1. 應控管例外案件承作量並定期陳報高階管理人員。
2. 例外案件仍由原層級核決或有

免計入例外管理比率之情形。

（五）貸放後管理

1. 對購屋貸款資金匯入非賣方帳戶者，或確有利用他人名義貸款之情事，辦理資金流向查核時逕勾選相符，應說明原因及合理性。
2. 借戶還款資金來源由同一帳號匯入之異常情事，應確實詳加查證放款繳款來源。

（六）餘屋貸款

1. 尚應訂定內部規範並建立管控機制。
2. 對同一批建案餘屋貸款分別於銀行及票券子公司承作者，應建立集團集中度管理機制以控管風險。
3. 徵信報告應揭露建案整體銷售狀況或應評估借戶銷售計畫之合理性。
4. 對財務業務狀況欠佳之建設公司，有側重所徵餘屋擔保品，而應妥適分析其還款與餘屋銷售能力。
5. 對建物完成年限已久或銷售率偏低之建案，應審慎評估餘屋去化情形對債權之影響者。
6. 應落實遵循辦理餘屋貸款之內部規範，如：「須有本金攤還機制」、餘屋所在地區非屬內部所訂得承作之區域範圍。

（七）高價住宅貸款

應查詢借戶承購高價住宅之土地使用分區是否允許作為營業使用，致有借戶所承購之土地使用分區係禁止作為營業使用，違反貸放成數最高為六成且不得有寬限期之規定。

（八）土地及建築融資放款

1. 應建立管理性報表定期呈核，以落實管控個案承諾動工進度及違反承諾之處理情形。
2. 應分析借戶所提供之興建計畫，亦應對建案辦理還款能力之情境分析，不利審查推案之可行性及其還款來源。
3. 逾期應動工

註14：中華民國109年11月20日金融監督管理委員會金管銀法字第1090273985號函。

者，應依約提高利率或縮減額度。二、銀行辦理不動產授信業務，應落實徵授信審核及貸後覆審與追蹤考核工作，內部稽核單位並應就不動產授信業務缺失態樣列為內部查核重點項目，加強查核營業單位有無類似情形及法規遵循狀況，並確實督促改善。

金管會亦於另函指出：銀行辦理都市更新事業計畫核定前所需資金放款，得依所列項目及時點，依內部授信原則評估後，不計入銀行法第72-2條限額控管，惟銀行仍應定期追蹤貸款實際資金用途與原申貸用途是否相符，如後續追蹤未符得排除項目資金用途或都市更新事業計畫最終未取得主管機關核定發布實施，銀行應即將該放款計入限額控管¹⁵。

三、小結

銀行法第72條之2之立法目的，旨在確保商業銀行之健全經營，防止商業銀行信用風險過度集中與流動性風險過高。自不宜有過多例外，其例外不計入收存款總餘額及金融債券發售額之和之30%事項，皆為有政府擔保之零風險或其他低風險事項。復以前開函釋中，金管會其實要求銀行對於放款上限應嚴格遵守，且不得於放款後，即無任何作為以追蹤所貸放款項例外不計入上限者，是否確實用於列舉之例外項目，若否則仍應計入遵守30%上限。金管會亦另對徵信、鑒價等事項有嚴格之要求，並對餘屋貸款核貸時應有之審查標準為指導。此些嚴格之要求，再再顯

示監理機關要求商業銀行應嚴格落實銀行法第72條之2之重視，亦反映出銀行法第72條之2在銀行風險管理上之重要性，亦顯示主關機關於監理政策上，不希冀本條設有過多例外之監理哲學。

肆、國際金融監理原則與類似法規之借鏡

一、巴賽爾銀行監理委員會關於流動性風險監理之核心原則

依巴賽爾銀行監理委員會之有效銀行監理核心原則（Core Principles of Effective Banking Supervision）第24原則關於流動性風險管理之原則要求監理官應設定審慎與適當的流動性要求（可包括量或質之要求，或兩者兼而有之，以反映銀行的流動性需求。監理官於監理時亦應確定銀行採取的策略可審慎管理流動性風險並遵守前開流動性維持之要求。該策略需考慮該銀行之風險狀況以及市場和宏觀經濟狀況，且包括符合銀行風險偏好之審慎政策和流程，以在適當的範圍內辨識、衡量、評估、監控、報告、控制或減輕流動性風險¹⁶。

另，監理官應確認之銀行的流動性風險管理與控制之策略、政策和流程包括：(a)政策應能清楚表明適合於該銀行業務之整體流動性風險之偏好且適合其在金融系統中之角色，並經銀行董事會之通過；(b)健全之日常

註15：民國109年05月18日金融監督管理委員會金管銀法字第1090134231號函。

註16：Basel Committee on Banking supervision, Core Principles of Effective Banking Supervision 56 (2012).

流動性風險管理，並在適當時候進行臨時風險管理之做法；(c)有效之資訊系統，以實現主動識別、匯總、監視與控制流動性風險與資金需求（包括對抵押品部位進行積極管理）；(d)由銀行董事會進行充分監督，以確保管理層有效實施流動性管理政策和流程且係以符合銀行流動性風險偏好的方式進行；及(e)由銀行董事會進行定期審查（至少每年一次），以調整銀行之流動性風險管理戰略、政策和流程以因應銀行不斷變化之風險狀況及外部風險如市場的發展及其所處環境之總體經濟條件¹⁷。

又，監理官應要求銀行建立並定期審查融資策略並持續衡量與監視資金政策和流程且對資金風險為有效管理。政策和流程尚應考慮其他風險（例如信用、市場、作業及名譽風險）對銀行整體流動性策略之可能影響，其中包括：(a)分析其他情況下的資金需求；(b)維持高質量，無抵押之流動資產緩衝，可於無壓力情況下不受阻礙獲得資金；(c)資金來源維持多樣化（包括交易對手、金融工具、貨幣和市場，並定期審遵守風險集中度之限制；(d)定期盡力與債務人建立和維持關係；和(e)定期評估出售資產之能力¹⁸。

二、日本政策金融公庫法

日本之政策金融公庫（下稱JFC），係在國家政策下，根據社會需要靈活採取各種方式

實施政策融資，以期對私人金融機構進行補充。其設立目的有幾：(1)安全網功能之發揮：靈活應對由於天然災害，傳染病流行，經濟環境之變化等引起之對安全網的需求；(2)發揮對日本經濟成長之貢獻：基於國家政策，對新產業之創造、產業之振興、產業之海外擴張、農業林業和漁業之新發展、實現永續社會之環境和能源措施以及應付傳染病流行所帶來之環境變化等政策，回應每一層面之各種融資需求，此有助於日本經濟之增長；(3)地區性經濟活化之貢獻：透過對中小企業、小企業、農業林業和漁業之的支持，使中小企業得充分支持在地經濟，例如維持和創造就業機會；另並掌握傳染病疫情帶來之環境變化對地區之衝擊，透過參與地方政府之綜合戰略等促進地區合作，為振興地區發展做出貢獻¹⁹。

為了實現上開目的，JFC應進行以下操作：(1)將法律許可之資金貸予同法所列之人與業務、購買公司債券或依《中小企業信用保險法》（1945年第264號法）之規定提供保證保險，並應向JFC執行的業務之用戶提供與業務有關之資訊²⁰。另，於有必要進行危機應對工作時，JFC將(1)借出指定金融機構所需之資金；(2)予指定金融機構之債務人就應償還予指定金融機構全部或部分債務進行互助，並補貼債務清償資金之全部或一部；(3)從事前兩項之附帶業務²¹。除前兩項規定之業務

註17：Id, at 57.

註18：Id, at 58.

註19：日本政策金融公庫，政策理念及經營方針，

<https://www.jfc.go.jp/n/company/philosophy.html>（最終瀏覽日：2021.02.11）。

註20：政策金融公庫法第11條1項參照。

註21：政策金融公庫法第11條2項參照。

外，JFC可以就與前項1或2所列業務有關者，對指定金融機構提供利息補貼²²。

另，JFC之資金主要來自於國家編列公務預算之直接財政挹注，JFC需為每一業務年度準備預算，並由主管部長將其提交予財政部長²³。

三、歐盟執委會老屋翻新建議報告

歐盟為達成溫室氣體排放減量目標，以促進競爭與永續發展，乃鼓勵歐盟公民將老屋重建、改建或修建為節能住宅於2019年5月提出老屋翻新建議報告（Commission of European Union 2019/786 of 8 May 2019 on building renovation）。報告中指出：欲實現並維持更高之翻新率，足夠克服市場失靈之金融工具、有適當技能之充足勞動力以及所有公民之承受能力三項因素至關重要²⁴。在金融工具方面，報告中指出：貸款或抵押貸款對含節能要素之翻新計畫中財產之價值有正面之影響²⁵，報告中發起節能抵押貸款倡議（Energy-Efficient Mortgage Initiative）旨在創建一標準化之「節能抵押貸款」，其透過考慮能源效率對建築物之價值與債務清償之積極影響，對尋求改善其建築物能源效率之建築物所有人提供優惠抵押貸款²⁶。該倡議提供借款人除直接清償借款外之多種清償管

道，如隨房屋稅清償（on-tax financing）及隨電費帳單清償（on-bill financing）等²⁷。而貸款資金來源則採公私協力方式，部分來自公共資金，或由公共資金提供風險共享工具（如保證）²⁸。

四、綜合分析

日本對於政策性金融，採直接成立政策金融公庫之方式，其資金來自國家挹注，與商業銀行間之關係，屬於補充與合作關係，而歐盟雖無政策性金融機構，但關於老屋翻新，係採公基金與商業銀行合作以發揮誘導作用之公私協力模式，並於貸款條件上提供優惠及還款管道之多元選擇以茲配套，此與臺灣危老重建條例除中小企業信用保證金提供之保證外，無公基金直接挹注，亦無貸款條件之優惠，卻係以影響商業銀行風險管理之模式作為刺激危老重建之誘因，與外國政策性金融之作法，實天差地遠，甚至不能稱為政策性金融，除徒增商業銀行經營風險外，恐難達成預期政策目的。

其實，如巴賽爾銀行監理委員會原則所示，銀行之流動性風險管理之要求甚為嚴格，各銀行均依自己之流動性風險偏好建立風險管理政策與流程，尤其重視風險不宜過度集中之管理，以免發生信用風險與流動風

註22：政策金融公庫法第11條3項參照。

註23：政策金融公庫法第29條。

註24：COMMISSION RECOMMENDATION (EU) 2019/786 of 8 May 2019 on building renovation (C(2019) 3352) (hereinafter Renovation Recommendation).

註25：Renovation Recommendation 2.4 II (b) (ii).

註26：Renovation Recommendation 2.7.8.2 (c).

註27：Renovation Recommendation 2.4 II (b) (v) (vi)

註28：Renovation Recommendation 2.4 II (c).

險共絆之加乘效應而導致銀行的危機。銀行之風險管理成敗直接影響銀行資本適足率與經營之穩定，甚至影響整體金融市場安全並導致系統性風險²⁹。此一原則，與前開金管會函釋揭示之執行銀行法第72條之2關於流動性風險之法令遵循控制點，並無二致。申言之，銀行監理之目的，係在使銀行即便於總體經濟衰退時，仍可放款予客戶，然一方面須維持銀行足夠之損失吸收能力，以終局達到安全與穩健（safety and soundness）之監理目標，故，任何經營作為不作為有為一般可接受的穩定經營原則者，即被認為是不安全或不穩定的經營，即為監理官應介入糾正之對象³⁰。亦即，除有強於維護銀行經營安全與金融市場穩定之政策理由，否則任何政策，縱令以國家立法方式，亦不宜干預銀行之風險管理與一國之金融監理要求。

伍、危老重建排除銀行法第72條之2適用應考量之點

一、有無合憲性之問題？

危老重建條例第10條之1限制銀行之經營自由，等同對人民財產權之限制，且恐危及銀行經營安全及金融市場穩定，該條所加之限制，是否符合比例原則，不無疑義。凡是否符合比例原則，須有立法目的之正當性、手段須可達目的之適當性原則及須使用侵害最

小手段之狹義比例原則³¹。關於狹義比例原則之衡量標準以干涉措施所造成之損害應輕於所欲獲致之利益³²。危老重建條例第10條之1條於立法目的上固屬適當，惟其並無法達成政策金融欲達之目的，卻造成銀行經營之潛在風險，恐有違比例原則之疑慮。

二、有無定位之謬誤？

如前述，危老重建條例第10條之1之目的，係為協助危老重建計畫中之土地與房屋所有人或建商取得重建計畫所需之融資，此一目的，不宜以政策金融之手段：一）予以達成已如前述，更遑論系爭條文雖基於政策金融之邏輯思考，實質卻非政策金融，蓋因其不符政策金融之內涵與原則，亦與日本及歐盟作法迥異。倘欲以政策金融方式提供危老重建之融資，需有政府基金之挹注，始足發揮帶領政策與誘導商業銀行融資之果效。

三、風險治理措施是否齊備？

危老重建條例第10條之1排除危老重建貸款計入住宅與企業興建貸款之上限，增加銀行之流動性風險並造成風險集中，然欠缺其他輔助性之風險管理措施。該條第二項縱授權主管機關得視情形定訂危老重建放寬上限，然此一規定屬任意規定，作用薄弱，況金管會倘真介入訂定上限，代表參與危老重建放款之銀行，已有流動性風險之隱憂，恐已緩不濟急。

註29：Kern Alexander, PRINCIPLES OF BANKING REGULATION 39, 86 (2019).

註30：Alexander Dill, BANK REGULATION, BANK MANAGEMENT AND COMPLIANCE 147-48 (2020).

註31：詳見大法官會議釋字554號解釋理由書。

註32：吳庚，《行政法之理論與實用》，2015年增訂13版，第62頁，台北：自刊。

陸、結論與建議

危老重建條例第10條之1雖有政策金融之精神，然立法模式的運作模式，與政策金融截然不同。首先，其非似日本由政府資金成立之政策性金融機構主辦，亦不似歐盟有政府基金之協力與挹注，由危老重建之核貸原則以觀，因由商業銀行主辦，亦無政策優先之性格，更無所謂政策性金融之補充功能。最值詬病者，立法理由將本條與促參條例第31條比擬，然如前述，二者於訂作物之所有權歸屬上，前者

屬私人，後者屬政府，實南轅北轍，以商業銀行之資金，促進特定群體之私有財產權，更有合憲性之疑慮。故在無法貫徹政策性金融目的之情況下，實不宜再亦排除銀行住宅與企業營建貸款上限之方式，徒增銀行之流動性風險。本文建議：苟真欲由危老重建之融資，創造危老重建之誘因，應由政府挹注全部或基金，責成國營金融機構主辦，並給予貸款或清償條件之優惠，不宜以影響銀行正常風險管理，又無法達成創造危老重建誘因之危老重建條例第10條之1的模式立法。