

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：其他)

發生經營危機金融機構處理之探討

服務機關：中央銀行

姓名職稱：魏怡萱（金融業務檢查處/四等專員）

出國地區：菲律賓

出國期間：民國 98 年 3 月 22 日至 3 月 27 日

報告日期：民國 98 年 6 月 27 日

摘要

- 一、金融體系之穩定對產業發展及經濟成長具有關鍵性之影響。我國自民國八十年起銀行、票券及證券業大幅開放後，市場競爭激烈。金融機構削價爭取客戶或降低承作標準，使授信品質惡化。八十七年起企業集團爆發財務危機，對於同一集團及同一關聯戶授信未作限額管理之金融機構，授信風險過度集中，受企業集團財務危機衝擊甚深，經營出現危機。發生經營危機金融機構之出現對金融體系穩定構成嚴重威脅，往往造成金融情勢惡化、信用緊縮，進而減緩產業發展，造成經濟成長停滯。是以妥善評估與處理發生經營危機金融機構，避免道德風險及降低清理成本，對本行維持金融穩定及支付系統運作，及其他金融監理機構辦理有效之監理，均非常重要。
- 二、本次奉派赴菲律賓參加亞洲開發銀行與菲律賓央行及存保公司合辦之研討會，計有 13 個國家或地區共 44 位學員參與。透過講師之深入解說經驗傳承，以及與各國學員之互動，收穫良多。
- 三、本研習報告分為七部分，第一部分為研習目的、過程及

報告前言；第二部分為發生經營危機金融機構之成因；第三部分為國際監理準則；第四部分為美國處理發生經營危機金融機構機制；第五部分為我國因應發生經營危機金融機構機制；第六部分為日本及韓國對發生經營危機金融機構處理之特色；第七部分為研習心得及建議。

目 次

壹、研習目的、過程及報告前言	1
貳、金融機構發生經營危機之成因	4
一、內在與外在因素	4
二、總體及個體面分析	4
參、國際監理準則	6
一、巴塞爾委員會「處理弱質銀行監理準則」	6
二、存款保險國際準則	10
肆、美國處理發生經營危機金融機構機制	13
一、美國發生經營危機金融機構意義	13
二、美國處理發生經營危機金融機構之運作體系	15
三、美國處理發生經營危機金融機構型態	19
伍、我國因應發生經營危機金融機構機制	25
一、我國發生經營危機金融機構意義	25
二、我國處理發生經營危機金融機構機制	26
陸、日本及韓國發生經營危機金融機構處理特色	34
柒、研習心得與建議	36

圖表

表 一 美國問題金融機構家數及資產統計	14
表 二 美國雙軌式監管體系表	17
表 三 美國監理機構所監管金融機構家數、資產及存款	18
表 四 美國立即糾正措施	20
表 五 我國金融機構參加存款保險概況表	29
表 六 我國最近五年要保機構保額內存款情形	30

壹、研習目的、過程及報告前言

一、研習目的

本次研討會參加人員來自孟加拉(1人)、汶萊(1人)、中國大陸(2人)、印度(1人)、印尼(7人)、韓國(1人)、馬來西亞(2人)、尼泊爾(2人)、紐西蘭(1人)、巴基斯坦(1人)、菲律賓(20人)、中華民國(2人)及泰國(3人)等 13 國，共計 44 位。講師方面由亞洲開發銀行 Lotte Schou-Zibell、Alston Consulting and Associates 公司 Rob Carthew (前澳紐銀行 senior Chief Manager)、菲律賓央行 Ma. Dolores Yuvienco、菲律賓存保公司 Cristina Orbeta、韓國資產管理公司 Kyong Dong Min、多倫多訓練中心 John Palmer、William Ryback 及 Hooi Eng Phang、及 Ayudhya 銀行 Arthit Masathirakul 等講授課程內容。課程中講師依主題深入解說，並進行分組討論及個案研究。

二、過程

本次研討會自當前金融危機與金融機構倒閉事件出發，探討主管機關如何因應金融機構經營危機，政府與私部門之介入如何協助金融機構恢復正常營運，以及介紹處理發生經營危機金融機構之工具等。

三、報告前言

近數十年，世界各國放寬金融管制，朝向自由化與國際化發展。銀行、證券與保險的整合經營，金融商品之創新，以及採用資訊技術協助金融業發展等各項變化，使金融市場競爭激烈，風險提高。遇景氣惡化與經營不善時，金融機構可能出現經營危機。而個別金融機構發生經營危機又恐引發整體金融體系之系統危機。我國金融業近年受房地產市場低迷，股票市場表現下滑之影響，獲利有限，整體經濟環境又受到國際經濟情勢牽動影響，複雜多變。如何輔導及處理發生經營危機金融機構，防止金融風暴發生，乃成為各界關注焦點。

我國對經營發生危機金融機構的處理，已有若干經驗。自 1980 及 90 年代，處理第十信用合作社、信託公司及中小型銀行，至 2000 年代起設置金融重建基金處理經營不善機構，及後期主管機關對台東企銀、花蓮企銀、中華銀行、中聯信託辦理之接管及標售，有關機關均累積相當實務經驗，並建構日益完備處理架構。惟金融業之變革日新月異，為求管理辦法與時俱進，期借本次研習機會，瞭解發生經營危機金融機構重建之相關機制與經驗，供有關機關決策參考。

本研習報告分為七部分，第一部分為研習目的、過程及報告前言；第二部分為金融機構發生經營危機之成因；第三部分為國際監理準則；第四部分為美國處理發生經營危機金

融機構機制；第五部分為我國因應發生經營危機金融機構機制；第六部分為日本及韓國對發生經營危機金融機構處理之特色；第七部分為研習心得及建議。

貳、金融機構發生經營危機之成因

金融機構發生經營危機之原因，可從內在與外在兩方面探討，亦可由總體及個體層面予以分析。

一、內在與外在因素

外在因素主要關係經濟環境與金融政策之變化。經濟環境變化導致發生經營危機金融機構出現，係因金融機構在經濟景氣良好時，所評估之借款人還款能力，在景氣下滑時，可能受到損傷，同時擔保品價值亦減損，結果導致授信資產品質不良，損失逐漸產生，終至使金融機構經營不善。此外，金融政策朝向自由化與國際化開放後，市場競爭性增加，金融機構未做好風險控管前，貿然涉入經營風險高之業務，亦會導致經營控管發生危機。

內在因素關乎金融機構內部財務管理與內部控制之良窳。金融機構之經營應本於安全與健全之原則，維護存款人權益。為賺取利差，辦理高風險業務，或資產負債管理失當，均會使金融機構因財務管理失當而出現嚴重經營危機。內部控制不良是導致金融機構出現經營危機之最大原因，常見之內部控制缺失包括授信核貸鬆散、授信風險控管欠當、風險管理制度不健全、會計制度及資訊揭露欠佳等。

二、總體及個體面分析

產生經營危機金融機構之原因，另可由總體及個體層面分析。總體面問題係指總體經濟因素影響，如整體營運環境欠佳，有關因素包括 1.超額資金流入或財稅制度改變等原因造成授信氾濫；2.不動產及股票價格泡沫化；3.經濟成長或出口趨緩，甚至完全喪失出口市場；4.產能超額，獲利能力低；5.整體投資意願低落；6.財政和經常帳赤字增加；7.公共債務償債能力低；8.匯率和實質利率巨幅波動等。

個體面問題關係到金融機構內部營運，如營運不佳的金融機構，有關因素包含 1.金融機構營運欠佳；2.授信失當；3.承擔超額風險；4.公司治理不良；5.內控欠佳；6.過度重視市場占率而非獲利能力；7.金融機構本身或授信戶之匯率風險與資產負債到期風險控管不當等。

參、國際監理準則

一、巴塞爾委員會「處理弱質銀行監理準則」

處理發生經營危機銀行國際規範之一，係由巴塞爾銀行監理委員會提出，亦即 2002 年有關解決發生經營危機金融機構之報告--「處理弱質銀行監理準則」(Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks)。巴塞爾委員會成立工作小組，調查各國處理弱質銀行的方式，研究提供各國監理機關務實的指引，尤其是在瞭解弱質銀行發生經營危機、採行適當糾正措施、辦理重建等解決方式、及建立退場機制等方面。原則上處理弱質銀行應首重維持金融穩定和監理機關公信力，另需保障存款人及債權人權益。故此，處理時宜先採取監理措施，恢復銀行健全。無法恢復健全，則應令弱質銀行退出市場。

(一) 弱質銀行之意義

應進行重建的弱質銀行(weak bank)係指除非在財務結構、資產風險構面、經營策略、風險管理能力及/或管理品質上作成重大改善，否則其流動性或償債能力會(is)/將(will)受損之銀行。

(二)「處理弱質銀行監理準則」在對弱質銀行監理之先決條件、辨識弱質銀行之監理工具、對弱質銀行之改正措施以及退場機制等方面，提供各國監理機關務實之指引。對於處理弱質銀行提出之準則(Principles for dealing with weak

banks)，包括：

1. 儘速處理 (Speed) — 監理機關應儘速處理。由許多國家的實際經驗顯示，監理機關之容忍，常使弱質銀行發生經營危機惡化。未及早採行因應措施，待事端擴大後，將徒增解決之困難與成本，並伴隨演變為系統性風險之可能性。

2. 考量成本效率 (Cost-efficiency) — 監理機關在選擇監理措施時，應把握最低成本原則。監理機關應考量所有監理成本，包括外部成本，例如引發金融體系不穩定之後果等。

3. 具備彈性 (Flexibility) — 立法機關通常採行法令導向 (rules-based) 方式，制定明細規範，然而，立法機關允許監理機關在監理工具之運用與時機上自行裁量，會對處理弱質銀行更有幫助。

4. 一致性 (Consistency) — 具備一致性的監理措施，不會扭曲市場競爭環境。在金融危機發生時，也會減少混淆和不確定性。不同銀行間，只要出現相似發生經營危機，不論銀行大小，或屬私營或公營，都應實施同等之處理方式。

5. 避免道德風險 (Avoiding moral hazard) — 監理措施不應製造誘因，使銀行傾向從事毋須負擔所有營業成本之活動。當銀行營運發生危機，股東之損失不應得到補償。否則，這會鼓勵其他銀行，期待危機產生時，可以得到類似紓困協助，而未審慎經營。同樣的，監理措施不應保障銀行高階主

管之利益，因為任何對現存不良銀行之協助，都會減少未來體質良好銀行的設立。

6. 透明化與合作 (Transparency and cooperation) — 不適切或不正確的銀行資訊會增加所有相關人士的不確定性。這會導致不當監理行動，增加解決發生經營危機成本。是故，銀行及監理機關間應強化資訊分享與透明度。

(三) 立法原則與退場工具

1. 對弱質銀行改正措施之立法原則

所採行金融監理措施應合宜，按金融發生經營危機區分輕重緩急，並具有清楚的時程。另應在立即改正措施(如美國的立即糾正措施 prompt corrective action，簡稱 PCA)與一般性、限制較少的作法間取得平衡。其中一種有效的混合式措施，是事前取得同意並可被接受的監理措施(自動法則 automatic rules)，結合特殊情況下之寬容措施(權宜措施)。在銀行發生經營危機不大，銀行主管充分配合下採行之非正式處理方法，也需和強制要求銀行，未遵循則予以裁罰之正式監理交互運用。關閉銀行及撤銷銀行執照，僅屬於最後制裁手段。

2. 當銀行償債能力不足(insolvency)時，應進行重建或令銀行退出市場。有關措施包括：

(1) 激進的重建(Radical Restructuring，簡稱 RR) — 適合

經評估，短期內確有可能在穩健基礎上繼續經營者。這項措施採用方法，有由金融監理機關指定取代該銀行管理階層功能與權限的接管人等。無法使用下項合併或購併方式尋找承受銀行時，就只能採用重建計畫。

(2)併購(Mergers & Acquisitions, 簡稱 M&A) — 缺乏償債能力或流動性，又無力面對經營危機的銀行，可能需要由健全銀行合併或購併。獲得清償上的援助後，銀行可繼續營業，維護本身資產價值，減少對市場之影響。同時，存款人及債權人權益亦得到保障。若承受銀行係外國銀行，監理機關須瞭解該行母國有關法規細則，並與母國監理機關保持密切聯繫。

(3)購買與承受交易(Purchase-and-assumption transactions, 簡稱 P&A) — 發生經營危機銀行撤銷執照，由其他金融機構購買該行全部或部分資產，處理成本可縮減，減少市場影響。

(4)過渡銀行(Bridge bank) — 原發生經營危機銀行停業進行清算，主管機關創設暫時性過渡銀行，另受清理人控管，以協助處理作業，減少處理時間。

(5)勒令停業並賠付受保存款(Closure of the bank : Depositors pay-off) — 處理發生經營危機銀行之最後手段，為辦理清算程序。此時應考量是否符合最低成本原則，以及對經濟狀況及社會之影響。

二、存款保險國際準則

由國際清算銀行之金融穩定論壇（Financial Stability Forum—FSF）所組成之存款保險工作小組（Working Group on Deposit Insurance），於2001年9月提出「存款保險國際準則」（Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems）。其中與倒閉銀行密切相關之結論與建議有：

1. 倒閉銀行之處理

- (1) 為及時與有效處理發生經營危機銀行，金融安全網成員之間，事前及事後應充分合作。
- (2) 金融安全網成員之間，應有明確且透明之標準，以決定銀行是否發生嚴重財務困難，俾便立即處理。立即與果斷之處理行動，對減少處理成本十分重要。金融安全網成員間交換資訊時應注意保密。
- (3) 處理倒閉銀行時，存款保險組織應確實履行保險責任，確保存款人立即獲得理賠，減少處理成本及對市場之干擾，對倒閉銀行資產做最大之回收，及時且公平地處理真實債務，追究經營者法律責任。
- (4) 處理倒閉銀行之主要方式包括購置與承受交易、賠付清理、及提供停業前財務協助等。相關法律會影響處理方式之選擇。主管機關有必要檢討破產法等相關法律。

2. 對存款人賠付

- (1) 應建立機制，賦予存款保險組織事前審查發生經營危機銀行存款負債權限。
- (2) 主管機關勒令銀行停業前應儘早通知存款保險組織，且存款保險組織應於發生經營危機銀行停業前事先取得所需資訊，降低存款紀錄遭篡改之風險、縮短賠付前置作業期間，以提升民眾信心。
- (3) 應在事後檢討賠付過程。

3. 停業銀行資產負債後續處理

- (1) 應以法律明訂清理人權限（或其他負責處理停業銀行資產負債者），包括資產處置權、簽約權、履行或否決特定契約責任、對債權人索賠之准駁、對不實交易提出控告等。
- (2) 處理倒閉銀行之資產時，應依據商業考量制定處理原則，並考慮經濟利益、資產品質、市場狀況、資產處理相關法規、是否具有資產處理專才及政策目標等要素。
- (3) 資訊之公開與可否取得，係成功處理倒閉銀行資產之關鍵。處理停業銀行資產之策略甚多，一般包括個別出售、公開拍賣或密封投標、證券化、資產組合處理、資產管理公司、股權合夥等。
- (4) 對倒閉銀行之董事、高階主管、簽證會計師及相關人

員之訴追，均為倒閉銀行之重要資產，有可能追回大量資金，並且有助於強化金融紀律，故應審慎辨認可能之訴追案詳加調查。

4. 存款人之抵銷權、優先權、擔保負債

有關抵銷權之行使，部分國家強調抵銷權未設限制，部份國家則為避免造成不公平待遇，對抵銷權之行使附加相當條件；另應注意存款人法定債權順位對倒閉銀行處理成本可能產生之影響；存保組織應注意銀行擔保負債之可能影響，銀行倘有過多擔保負債，將增加存保組織之處理成本，並影響其提供發生經營危機銀行財務協助之能力。

5. 對於倒閉銀行之處理，最重要的原則是時效性 (timely)、有效性 (effective)、及各金融安全網成員間之相互合作 (cooperation)。

肆、美國處理發生經營危機金融機構機制

一、美國發生經營危機金融機構意義

美國聯邦準備理事會（Federal Reserve Board, FRB）、CAMELS 系統及美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, 以下簡稱 FDIC），對於發生經營危機金融機構均有其認定標準。美國聯邦準備理事會之認定，係任一銀行就所測定之 11 項財務審查比率中，凡有任何一項落於同類銀行最低百分之五者，或綜合評分法中，總資產大於三億美元之銀行，其綜合評分落於同類銀行最後百分之二十五者；總資產低於三億美元之銀行，其綜合評分落於同類銀行最後百分之十者。

美國聯邦存款保險公司之認定，係「目前或未來可能立即發生財務困難之銀行，並且目前或未來有可能需要財務援助者。」亦即極可能使 FDIC 發生理賠風險之銀行。

CAMELS¹ 評等系統之認定，係評等等級為第四或第五級之金融機構。評等第四級之定義為：此類銀行處於不安全及不健全狀態，財務或管理方面出現嚴重缺失，除非即時採取即時有效改善措施，否則可能威脅其存續，主管機關須作嚴密監理。評等為第五級係指銀行處於極不安全及不健全狀

¹ 美國對於商業銀行之控管係採取 CAMELS 評等。此評等根據銀行主要經營層面之英文字首組成一資本適足性（Capital Adequacy）、資產品質（Asset Quality）、管理績效（Management）、獲利能力（Earnings）、流動性（Liquidity），及市場風險敏感性（Sensitivity to Market Risk）。評等制度之綜合評等分為「一」至「五」級，前者代表最佳評等或最小監理憂慮，後者代表最差評等或最高度監理憂慮。參閱自曾令寧、黃仁德編著，「現代銀行監理與風險管理」，頁 6-10，財團法人金融人員研究訓練中心出版，1998 年。

態，倘要繼續經營，需立即給予援助，並由主管機關持續嚴加監理，亦即此類銀行倒閉機率極高²。

表一 美國問題金融機構家數及資產統計

時期	家數	資產 (單位：十億美元)	時期 (續)	家數 (續)	資產 (續) (單位：十億美元)
2009 (March 31)	305	220	1999	79	10
2008	252	159	1998	84	11
2007	76	22	1997	92	6
2006	50	8	1996	117	12
2005	52	7	1995	193	31
2004	80	28	1994	318	73
2003	116	30	1993	575	348
2002	136	39	1992	1,066	601
2001	114	40	1991	1,430	837
2000	94	24	1990	1,496	647

註：美國截至2009年3月31日止有305家銀行被歸為問題金融機構，其擁有資產2,200億美元，高於去年第四季252家之1,590億美元資產。

資料來源：FDIC, Statistics At A Glance。

²參閱自李滿治等七人，「強化我國問題金融機構處理機制之研究」，頁 11、12，中央存款保險公司編印，2001 年 10 月初版；蔡進財，我國處理問題金融機構相關機制之探討，頁 2，存款保險資訊季刊第 14 卷第 2 期，2000 年。

二、美國處理發生經營危機金融機構之運作體系

1. 美國處理發生經營危機金融機構之執行機關—美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, 簡稱FDIC），係為因應1930年代經濟大恐慌所建立的。其建制為銀行之存款提供存款保險，保證存款大眾之要保存款能獲得及時保障，有助於確保金融穩定。而經濟大恐慌時代後另一段發生嚴重經營危機之時期，係1980年代初期農業及能源危機，使銀行業與儲貸業倒閉，共計關閉9,755家銀行，存款人損失達14億美元。至1980年到1994年間，計有2,912家要保機構倒閉，資產總值9,240億美元，美國聯邦存保公司為解決當時金融危機，花費處理成本1,500億美元，耗盡其存款保險基金，及產生70億美元赤字。

美國聯邦存保公司主要之職責有：

（1）擔任保險人—其唯一承保項目為存款，並對其承保的金融機構收取保費。每一存戶的保險上限為十萬美元，由保費與財政部債券的獲利組成之保險基金，於銀行倒閉時理賠。

（2）擔任金融監理機構—聯邦存款保險公司有檢查非會員投保銀行的權限，也可以為了保險目的，對州會員銀行、聯邦立案銀行執行特別的檢查，而且對於從事不安全和不穩健業務之銀行，在通知銀行和給予公聽會之機會後，可以終止保險。所有聯邦準備銀行之會員銀行皆必須加入存款

保險，故聯邦存款保險公司對其皆可予以監督管理。另外，聯邦存款保險公司亦是未加入聯邦準備制度之州立案銀行之首要監理者。為避免監理業務重複，美國監理機關間組織聯邦金融機構檢查評議會（Federal Financial Institution Examination Council），協調各監理機關之分工。

（3）擔任監管人、接管人、與清理人以處理發生經營危機銀行—美國國會賦予聯邦存款保險公司處理發生經營危機銀行之責任，受聯邦主管機關、州主管機關之指定或自行擔任問題銀行之監管人（conservator）或接管人與清理人（receiver）。

2.美國處理發生經營危機銀行之監督主管機關—美國採雙軌銀行體系（Dual Banking System），聯邦政府及州政府（雙軌）均可核發銀行執照，負責銀行之金融監理，另有權勒令發生經營危機金融機構停業。各主管機關間之分工可分為聯邦與州的體制。

聯邦體制下財政部金融局（The Office of the Comptroller of the Currency, OCC）組織上隸屬財政部，不具獨立地位。聯邦準備制度（Federal Reserve System, FRS）具有獨立的地位，由位於美國十二大城市，各負責一轄區之聯邦準備銀行（Federal Reserve Banks），及七人理事會（Board of Governors）組成。其係依1913年聯邦準備法案（Federal Reserve Act of 1913）建立，其職責與其他國家中央銀行類

似，負責貨幣政策之擬定與執行。美國每一州有管理機構（如州銀行局），監督與管理該州所特許之商業銀行。

美國之雙軌式體制十分繁複，運作上亦發生聯邦與州之主管機關間職權競爭情形，耗費行政資源。雖各方曾提案整合金融監理機關，但限於歷史與政治敏感性等因素不易實現。

表二 美國雙軌式監管體系表³

主管機關 銀行種類	特許與發 給執照	存款保險	監督和檢查	安全、健全、 審慎性限制
聯邦註冊銀行	OCC	FDIC	OCC	OCC
州會員銀行	州銀行局	FDIC	州銀行局	FRB 州銀行局
投保FDIC之州非 會員銀行	州銀行局	FDIC	FDIC 州銀行局	FDIC 州銀行局
未投保FDIC之州 銀行	州銀行局	FDIC	FDIC 州銀行局	FDIC 州銀行局
銀行控股公司	FRB	FDIC	FRB	FRB

註：OCC—The Office of the Comptroller of the Currency；FDIC—Federal Deposit Insurance Corporation；FRB—Federal Reserve Bank

³參閱自鄭素卿，「美國金融制度及其監督與管理」，頁7、8，財政部金融局儲委會編印，1992年。

表三 美國監理機構所監管金融機構家數、資產及存款

2008年12月31日

單位：百萬元

金融機構組織 及監理機關	存款機構家數	資產合計	存款合計
商業銀行	7,085	12,312,914	6,543,010
FDIC-Supervised	4,688	1,980,201	1,450,755
OCC-Supervised	1,537	8,478,798	4,100,230
FRS-Supervised	860	1,853,915	992,024
儲貸機構	1,220	1,534,369	953,359
OTS-Supervised	810	1,231,858	745,020
FDIC-Supervised	410	302,512	208,339
商業銀行及儲貸機構合 計	8,305	13,847,284	7,496,369
外國銀行在美分行	10	52,727	8,991
FDIC 投保存款機構合計	8,315	13,900,011	7,505,360

資料來源：FDIC Quarterly, 2009, Volume 3, Number 1

三、美國處理發生經營危機金融機構型態

美國處理發生經營危機金融機構型態，分為營運中銀行協助(open-bank assistance, OBA)及關閉銀行(closed-bank transactions)兩種。

1. 營運中銀行協助

若發生經營危機銀行係遭逢暫時性危機，尚能繼續營運，則該機構不至遭勒令停業，並依下列方式處理：

(1)發布禁制令：依金融機構改革重整與執行法(Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989, FIRREA)的規定，各監理機關得發布禁制令，制止金融機構繼續從事缺乏安全與穩健性之業務或違規行為，亦可以要求發生經營危機銀行對前述行為後果予以補救。

(2)財務援助：依美國聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act, FDIA)第13條規定，聯邦存款保險公司在為防止要保機構支付不能，協助停業要保機構恢復正常營運，及經濟情勢惡劣，正威脅大多數要保機構或部分擁有重要金融資源之要保機構的營運安定時，為降低其本身風險，得對要保機構辦理貸款、或存款於該機構，或購買要保機構的資產、有價證券、或承擔其債務、對要保機構進行捐贈等財務援助(Financial Assistance)。

(3)立即糾正措施：依據美國聯邦存款保險公司改進法

(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA) (1991年) 為在金融機構淨值降至零前關閉金融機構，降低倒閉機會，減少聯邦存款保險公司的損失，法案中要求監理機關應加強辦理金融檢查，建立以資本為基準的監理機制，並實施立即糾正措施 (Prompt Corrective Action, PCA)。

表四 美國立即糾正措施⁴

預警階段 ↓	Adequately Capitalized—CAR<10%	• 倘支付股利或管理費將致資本不足
逐步增加監理措施 ↓	Undercapitalized—CAR<8%	• 密切監控 • 45日內完成資本重建計畫 • 限制業務成長，收購、新設分行及業務項目須經主管機關事先核准
進行監理干預	Significantly Undercapitalized—CAR<4%	• 強制增資 • 限制與關聯企業交易 • 限制利率、業務及成長 • 指派新董事及管理者 • 限制設置控股公司 • 強制削減業務規模

⁴參閱自范以端、顏秀青，由國際觀點看銀行危機—兼論問題銀行退出市場機制，頁5，存款保險資訊季刊第17卷第3期，2004年3月。

<p>Critically Undercapitalized—CAR<2%</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 監接管或其他監理措施 • 倘其他方式無法重建資本，則指派清理人
----------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------

(4)終止要保：依美國聯邦存款保險法第8條，FDIC 得於董事會認定要保機構有從事不安全、不健全之經營、或經營處於不安全、不健全之狀況、或違反法令或協議情形時，要求要保金融機構提出說明，並限期改正。如未加改善，在證據充足情況下得發佈命令終止要保(Termination of Deposit Insurance)。

2.關閉銀行

(1) 指導原則

美國監理機關認為銀行出現嚴重發生經營危機時，即交由清理人 FDIC 處理。處理時均依循兩項指導原則，最低成本原則與正當法律程序原則。

最低成本原則是根據1991年聯邦存款保險公司改革法規定。提供援助時，需辦理最低成本測試，考慮所提供援助是否為履行FDIC義務所必要，並於所有可行方案中，選擇對存保基金使用成本最低者。所謂最低成本測試，是指FDIC完成購買與承受交易或其他型態財務協助所需成本，應較清算及現金賠付之成本為低。最低成本原則之例外，係發生經營危機銀行倒閉可能引起金融市場之系統性風險時，經財政部長向美國總統咨商後，並參酌FDIC及聯準會建議，得採取

其他措施或提供財務協助。

正當法律程序原則係指發生經營危機銀行被停業清理後，可向法院主張不服。

(2)FDIC 處理銀行之模式如下：

甲、購買與承受 (Purchase and Assumption, P&A)

購買與承受是FDIC最常用以處理關閉金融機構方式。由健全之存款機構購買倒閉金融機構全部或部分資產，承受其負債。這項作法類似併購發生經營危機銀行，即該經營健全的存款機構支付代價，取得發生經營危機銀行之剩餘價值。此種方式符合成本最低原則。實施目標係期望在交易過程中儘快將關閉金融機構之資產負債，移轉予承受機構。

此型態具有多項優點。(1) 交易雙方之資產負債表剩餘價值可擴充至最大，承繼原機構之存戶與貸款客戶；(2) 發生經營危機銀行之資產、負債可一併移轉予承受銀行，節省清理成本；(3) 發生經營危機銀行以其他銀行之名義繼續營業，銀行服務未中斷，減輕公眾對銀行經營失敗之疑慮；(4) 降低存保公司處理負擔；(5) 存款保險保障範圍外之存款受到保障。

實務運作上，依移轉資產與負債的方式不同，又分為只購買高品質的資產 (Clean-bank transactions)、購買銀行全部資產 (Whole Bank)、附加賣權 (Put Option)、損失分擔 (Loss Sharing) 等方式。

傳統的只購買高品質的資產方式，係承受銀行承受原發生經營危機銀行之所有負債，但只購買高品質的資產（例如政府債券、低風險的貸款），不含不易處理（dirty）的資產（例如高風險證券、不良債權等）。惟FDIC為減輕本身處理不易實現資產的負擔，近年來多利用較簡單的購買銀行全部資產交易。此兩種方式中，承受銀行都可能對FDIC保有「附加賣權」，亦即承受銀行在特定期間內，仍可將不易處理的資產退回FDIC，得到全額或部分退款，具體的內容係透過協商的過程討論。

乙、過渡銀行（Bridge Bank）

FDIC授權成立一暫時性的機構擔任過渡銀行。這家過渡銀行會承購倒閉銀行之資產與負債，直到清理完成。其存續期間係自成立至結束為止以兩年為限。這項作法形同FDIC暫時先充任併購行，繼續營運迄清理完成。

此種方式適合處理大型發生經營危機銀行，暫時性過渡銀行能跨州設立，暫時穩定陷入財務困境之跨州銀行。同時，設立過渡銀行可減少財務援助措施可能發生的問題；過渡銀行仍屬繼續營運的狀態，金融服務並未中止。

但此方式有其缺陷。例如，發生經營危機銀行的困難未根本解決，以及銀行執照需重新申請，並耗費人力物力經營。此外，過渡銀行係屬暫時性的措施，二年後仍需終止及解散。當發生經營危機銀行多為中小型銀行時，亦較不需要

設立過渡銀行。

丙、直接現金賠付 (Straight Deposit Payoffs ; PO)

這種方式之成本係最高。但當小型銀行不易覓得買受人，且購買與承受方式成本亦高時，會採取這項方式。此型態對較小型金融機構而言，是最有效率且簡易的處理方式。因其移轉存款附加價值較小，不容易吸引其他承受機構。

伍、我國因應發生經營危機金融機構機制

一、我國發生經營危機金融機構意義

我國銀行法對發生經營危機金融機構未定義，惟行政院金融監督管理委員會（簡稱金管會）所訂「處理金融機構經營危機作業要點」第2點第1款規定，「本作業要點所稱經營危機之範圍如下：（一）銀行、信用合作社、票券金融公司、全國農業金庫、農會信用部或漁會信用部發生存款異常提領、資金鉅額流失或有流動性嚴重不足，有損及償債能力之虞者。…」可知，金融機構流動性嚴重不足或償債能力不足，均屬主管機關所認定應予處理之危機機構，准此，則下列法規所述的機構概屬之：

（一）銀行法第 62 條第 1 項

銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應派員接管、勒令停業清理或為其他必要之處置，必要時得通知有關機關或機構禁止其負責人財產為移轉、交付或設定他項權利，函請入出國管理機關限制其出國。

（二）行政院金融重建基金設置及管理條例第4條第1項

有下列情形之一者，為本條例所稱經營不善之金融機構：一、經主管機關或農業金融中央主管機關檢查調整後之淨值或會計師查核簽證之淨值為負數。二、無能力支付其債

務。三、有銀行法第六十二條第一項所定業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，有損及存款人權益之虞或第六十四條虧損逾資本三分之一，經限期改善而屆期未改善，並經主管機關及本基金管理會認定無法繼續經營。

對此類機構，主管機關若未立即採取必要措施，在短期內該機構會有極高倒閉風險。

二、我國處理發生經營危機金融機構機制

(一) 處理模式及處理原則

1. 依相關規定我國處理發生經營危機金融機構可分為三類模式：

(1) 非要保機構（例如票券金融公司）

由主管機關（目前為行政院金管會或農委會）依銀行法第62條及第62條之3規定，派員接管，並由接管人依法報經主管機關核准處理之，包括：

甲、委託其他銀行、金融機構或中央存款保險公司經營全部或部分業務。

乙、增資、減資或減資後再增資。

丙、讓與全部或部分營業及資產負債。

丁、與其他銀行或金融機構合併。

(2) 要保機構

除可依前述銀行法第62條及第62條之3處理外，另可依

「存款保險條例」第28條及第29條規定處理之：

甲、「存款保險條例」第28條規定，要保機構經相關主管機關勒令停業時，存保公司應根據帳冊紀錄等支付賠付金額；商洽其他要保機構設立與賠付金額相等之存款，由其代為支付；或提供資金、辦理貸款、存款、保證或購買其發行之次順位債券，以促成其併購或承受該停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債。

乙、「存款保險條例」第29條規定，要保機構經相關主管機關派員接管或代行職權者，存保公司得對其他要保機構或金融控股公司準用第28條第1項第3款及第2項規定。要保機構之淨值嚴重不足，經相關主管機關認定有停業清理或退場處理之必要，於停業清理或退場處理前依法派員接管或代行職權，且有28條第2項但書規定情形者，存保公司得對其辦理貸款、存款或其他財務協助。

(3)「行政院金融重建基金設置及管理條例」處理經營不善金融機構期間，雖至民國94年7月10日止，惟該條例民國94年6月22日修正前列入處理名單者得繼續辦理。對該等機構，主管機關可派員接管並安排於賠付缺口後併入其他金融機構。

2. 處理原則

我國處理發生經營危機金融機構，應依循最小處理成本、存款人優先以及符合正當法律程序等原則。

(1) 最小處理成本原則

存保公司履行保險責任所需成本，應小於現金賠付之成本，亦即需符合最小處理成本原則（Least-Cost Resolution）。存款保險條例第28條規定，存保公司採取併購或承受等方式所需預估成本，應小於現金賠付之預估損失。

但為避免金融體系發生嚴重影響信用秩序事件時，依成本較小原則處理，會影響存款人之信心，進而引發系統性危機，第28條第2項設有最小處理成本原則之例外。亦即若有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞者，經存保公司報請有關機關同意核定者，即可免除本項原則限制。

(2) 存款人優先原則

依存款保險條例第42條第1項之規定，存保公司經主管機關或農業金融中央主管機關依本條例處理要保機構，進行退場處理或停業清理債務清償時，該要保機構之存款債務應優先於非存款債務，此即存款人優先原則。該規定類似於美國1993年「國民存款債權優先法」，規定償付債務之優先順序。

(3) 符合正當法律程序原則

正當法律程序原則係指行政機關為行政處分前需考慮正當法律程序的之踐行，另斟酌處理發生經營危機金融機構之時效性。

表五 我國金融機構參加存款保險概況表

98年5月31日

金融機構別		可投保家數	已投保家數
民營金融機構	銀行	35	35
	外商銀行	32	30
	信用合作社	27	27
	農會信用部	264	264
	漁會信用部	25	25
	小計	383	381
公營金融機構	銀行	2	2
	中華郵政公司	1	1
	小計	3	3
合計		386	384

註：截至98年5月31日止，全體收受存款金融機構計386家，除德商德意志銀行台北分行已受德國存款保險制度之保障，依法得免參加我國之存款保險，另有1家新設外國銀行在台分行尚未參加存款保險，其餘384家金融機構皆已參加存款保險。

資料來源：中央存款保險公司。

表六 我國最近五年要保機構保額內存款情形

基準日：各該年12月31日

金融機構別	97年	保額內存款占要保存款總額比率%			
		96年	95年	94年	93年
本國銀行	存款全額 保障	48.7	42.2	42.8	43.4
信用合作社		61.1	51.1	52.1	52.8
農會信用部		69.8	59.9	60.5	60.8
漁會信用部		75.1	64.7	64.9	65.3
外商銀行在台分行		17.7	13.8	21.1	14.7
小計		49.3	42.7	43.6	44.1

註：1. 政府於民國97年10月宣布在98年12月31日前，凡加入存款保險之金融機構（要保機構），其存款人之存款受全額保障，並由金融監督管理委員會、財政部、中央銀行於97年10月28日會銜發佈「採行全額保障之相關配套措施」。

2. 存款保險最高保額自96年7月1日起由新台幣100萬元調高為150萬元。故96年保額內存款係指新台幣150萬元以下存款，其餘各年度則為新台幣100萬元以下存款。

資料來源：中央存款保險公司97年年報。

（二）各時期處理情形

歷年來我國處理重大金融危機情形如下：

1970年代農、漁會經營危機，我國主要採取將發生經營危機機構予以合併之方式處理。究其合併阻力不大之原因，主要係受合併之農、漁會信用部規模均不大，不易發生缺乏流動性或存款人權益糾紛現象。故以合併方式可成功改善發生經營危機之機構經營不佳情況。

迄1980年代，處理方式主要係由銀行概括承受發生經營危機金融機構。其時由政府商請其他金融機構代管，甚至概括承受發生經營危機機構。前述金融事件促使政府於在民國74年成立中央存款保險公司(簡稱存保公司)。成立存保公司後，有參加存款保險者，若出現經營危機，則由存保公司予以輔導或監管、接管。

在自由投保時期，已參加存款保險之發生經營危機機構，主管機關係指定存保公司進駐輔導或監管，輔以安排其他金融機構合併、入股等方式。未參加存款保險者，安排由公營機構概括承受，譬如彰化四信促由合庫概括承受；另有由中央銀行間接提供融資，由健全農會合併發生經營危機農會。

自民國88年起，我國全面實施參加存款保險。對發生經營危機要保金融機構之處理，多係指定存保公司進駐輔導，

提供財務協助，促成合併或予以監管、接管更換經營團隊等。

(三)綜合歷年主管機關處理問題金融機構及發生經營危機金融機構方式，主要分述如下：

(1)限制業務：必要時主管機關得限制發生經營危機機構部分業務，以導正其業務經營，避免財務狀況持續惡化。遭限制之業務，有停止無擔保及利害關係人授信，或特定集團及其負責人為保證人之授信，以及限制發生經營危機金融機構以高於市場利率吸收存款等。

(2)派員輔導：依銀行法第61條之1第3項，為改善銀行之營運缺失而有業務輔導之必要時，主管機關得指定機關辦理之。輔導方式有衡量發生經營危機機構業務及財務實際狀況、約談受輔導機構負責人、辦理專案檢查、報表稽核或實地進駐等。

(3)接管：依銀行法第62條規定，主管機關應派員接管，以控制發生經營危機金融機構之財務、業務狀況。接管之程序、接管人職權、費用負擔及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

(4)提供財務協助：為避免道德風險，提供援助須避免流於浮濫。主要係緊急協助缺乏流動性機構，以及配合行政指導，協助合併發生經營危機金融機構。對缺乏流動性，但仍具償債能力之金融機構，得對要保機構辦理貸款或存款，給予必要援助，使其得以繼續經營。以協助其度過難關。此種

援助款項可獲得清償，故援助成本較低。

(5)概括承受或合併概括承受：此方式對金融秩序影響最小，由健全金融機構概括承受發生經營危機金融機構資產負債及營業。被承受機構之存款人及債務人完全受到保障，因其權利義務概由承受機構承受。

(6)購買與承受交易：要保機構經主管機關勒令停業時，中央存款保險公司為維護信用秩序，保障存款人權益，應對其他要保機構或金融控股公司提供資金、辦理貸款、存款、保證或購買其發行之次順位債券，以促成其併購或承受該停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債。這項措施對存款人、借款人影響均較小，另降低降低存保公司清理成本，免除對存款人理賠之負擔。

(7)勒令停業：經採行各項措施，發生經營危機金融機構仍無法繼續健全經營時，依美日等先進國家經驗應儘速予以關閉或接管，以維護信用秩序。我國銀行法第62條規定，銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應勒令停業清理。

陸、日本及韓國發生經營危機金融機構處理特色

一、日本

1. 解決發生經營危機金融機構方式分為存款賠付及財務協助兩種。主要以財務協助為主，以避免讓存款機構進入破產程序。基於維持銀行營運不中斷政策，日本從未採取「存款賠付」方式。

2. 另日本有受賠付成本上限(payoff cost limit)限制，金援金融機構依法需在賠付成本上限內。在 1999 年底雖已仿照美國的存款保險機制，建立新的金融安全網架構，惟仍維持過去既有處理特色，著重以財務方式協助破產金融機構。

3. 日本曾實施「金融機構早期改善措施」，惟採行該措施後，無顯著成效，需財務協助的件數增加，與美國的 PCA 之實施效能不同。

4. 存款保險基金赤字擴大，需調高費率，持續投入資金。

5. 儘管原則上「大額存款人及債權人應承擔處理倒閉銀行的部分損失」，日本之「存款保險法」最高指導原則仍是「金融機構的中介功能與商譽應盡可能維持」，故破產銀行之非要保存款人仍無需承擔損失。

二、南韓

1. 南韓進行金融重整處理發生經營危機機構可分為兩

個時期。自1997年至2000年底，對所有存款提供全額保障。解決發生經營危機金融機構方式有收購或購買與承受、政府協助合併、出售給外國投資人，以及韓國存款保險公司(Korean Deposit Insurance Corporation, 簡稱 KDIC)出資成立過渡銀行。至1999年公共基金耗盡，及集團公司倒閉，資本適足率不足金融機構增加，第二階段採取要求金融機構增資，將資本適足率嚴重不足的金融機構，整合成為金融控股公司的子公司等方式。

2.金融重整時期南韓國會通過高額公共資金預算，KDIC及韓國資產管理公司(Korea Assets Management Corporation, 簡稱 KAMCO)也扮演重要角色，依法以公共資金挹注金融機構時，應依循效率最大及最小成本原則。

3.此外，南韓於1997年政府向國際貨幣基金(International Monetary Fund, 簡稱IMF)申請緊急紓困，依協議推動總體結構改革。南韓的金融整合受制於國外壓力而有其急迫性，處理發生經營危機金融機構時，亦需要獨立與監督公共資金運作機制。

4.南韓採行之「及時改正措施」，使發生經營危機金融機構減少，各類型金融機構家數平均減幅達四分之一以上。

5.公共資金運用雖有成效，但存款保險費仍不足。KDIC對無法清償金融機構採行發債方式，使保險基金赤字逐年擴大。

柒、研習心得與建議

1. 美國聯邦準備銀行與聯邦存款保險公司，對於發生經營危機金融機構建立之管理原則、法規制度及處理措施周詳，足為我國處理發生經營危機金融機構參考。
2. 金融機構之經營危機並非一夜之間產生，金融監理機關宜對金融機構辦理缺乏穩健性與安全性之業務，依相關處理機制予以導正，避免金融機構體質過度不良，難以重建。
3. 避免金融中斷固然重要，讓經營效率欠佳之金融機構退出市場，亦同等重要。否則將扭曲市場或製造不當經營誘因。
4. 公共資金係納稅義務人之資金，且動用時易伴隨負面影響，所以使用公共資金協助處理經營發生危機機構時，應僅適用於會造成系統性風險者。
5. 中央銀行處理發生經營危機金融機構，需評估其對貨幣政策、公司治理與金融監理之可能影響。
6. 中央銀行之援助宜限於仍具清償能力，僅短期流動性不足者。為有效衡量金融機構清償能力，中央銀行應與其他負有金融監理責任之機關取得緊密聯繫，交換訊息，綜合場內與場外監理結果，評量銀行資本適足性、經營能力、清償能力及流動性等。

7. 主管機關處理危機的策略應具一致性及透明性，避免各機關處理標準不一或政策反覆，延誤處理時效或徒增處理成本。
8. 金融監理機關應具獨立自主權，以有效處理問題金融機構與金融危機，免於遭受政治干預。另法律上應賦與監理人員明確保障，方能使任務之執行更具效率。
9. 應推動公司治理，落實金融機構審計委員會及獨立董事之功能。審計委員會應定期（最少每季）開會一次；金融機構重大事項，如涉及董事自身利益、重大資產交易、募集有價證券及簽證會計師之委任等，先經審計委員會二分之一以上同意後，再提報董事會。獨立董事需提出專業及客觀意見，協助董事會對公司作出有利決策。
10. 應檢討強化金融機構資訊揭露規範與方式，擴充公開資訊揭露內容，提昇金融機構之財務業務透明度。

參考文獻

中文

樓偉亮，簡介巴塞爾委員會處理弱質銀行監理準則，中國商銀月刊第 21 卷第 8 期，2002 年 8 月。

郭秋榮，美國、日本、南韓與我國問題金融機構處理模式之探討，2007 年。

范以端、顏秀青，由國際觀點看銀行危機—兼論問題銀行退出市場機制，存款保險資訊季刊第 17 卷第 3 期，2004 年 3 月。

鄭素卿，「美國金融制度及其監督與管理」，財政部金融局儲委會編印，1992 年。

李滿治等七人，「強化我國問題金融機構處理機制之研究」，中央存款保險公司編印，2001 年 10 月初版。

柯芳枝，「公司法論」(上)(下)，三民書局股份有限公司，增訂 5 版，2004 年 5 月。

陳聯一等九人，「建立金融機構預警系統之研究」，中央存款保險公司編印，1996 年 5 月。

陳戰勝等，「我國存款保險制度改進之芻議」，中央存款保險公司編印，1996 年。

曾令寧、黃仁德編著，「現代銀行監理與風險管理」，財

團法人金融人員研究訓練中心出版，1998 年。

蔡進財，我國處理問題金融機構相關機制之探討，存款保險資訊季刊第 14 卷第 2 期，2000 年 12 月。

外文

Basel Committee, *The Insolvency Liquidation of a Multinational Bank*, cited from:

<<http://www.bis.org/publ/bcbs10c.pdf>>.

Basel Committee, *Minimum standards for the supervision of international banking groups and their cross-border establishments*, cited from:

<<http://www.bis.org/publ/bcbssc314.pdf>>.

Basel Committee, *Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks*, cited from:

<<http://www.bis.org/publ/bcbs88.pdf>>.

網站資料：

中文

中央存款保險股份有限公司：<http://www.cdic.gov.tw>。

立法院法律系統：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw>。

全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/fl.asp>。

行政院金融監督管理委員會：<http://www.fscey.gov.tw>。

行政院金融監督管理委員會銀行局：

<http://www.boma.gov.tw/mp.asp>。

行政院審計部網站：<http://www.audit.gov.tw/annual>。

行政院經濟建設委員會網站：

<http://www.cepd.gov.tw/index.jsp>。

國際經濟法網：<http://www.intereconomiclaw.com/>。

證券櫃檯買賣中心：<http://www.otc.org.tw/ch/index.php>。

外文

Bank for International Settlement, website:

<<http://www.bis.org>>.

Board of Governors of the Federal Reserve System, website:

<<http://www.federalreserve.gov>>.

Code of Federal Regulations, website:

<<http://www.gpoaccess.gov/cfr/index.html>>.

Federal Deposit Insurance Corporation, website:

<<http://www.fdic.gov>>.

Financial Services Authority, website:

<<http://www.fsa.gov.uk>>.

International Monetary Fund, website: <<http://www.imf.org>>.

The World Bank, website: <<http://www.worldbank.org>>.

International Association of Deposit Insurers, website:

<http://www.iadi.org/default_e.aspx>.