

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：研究)

參加國際存款保險機構協會 2010 年
第一場次中高階主管問題銀行處理
研討會議報告

服務機關：中央存款保險公司

出國人員職稱、姓名：國關室秘書黃鴻棋
清理處科長高士傑

出國地點：美國華盛頓特區

出國期間：民國 99 年 4 月 3 日至 4 月 11 日

報告日期：民國 99 年 6 月 25 日

目錄

壹、前言	3
貳、研討會重點	4
一、處理倒閉銀行之核心準則暨要點	4
二、美國 FDIC 處理問題金融機構退場經驗.....	14
三、土耳其處理問題銀行退場經驗	19
四、辛巴威處理問題銀行退場經驗	25
五、日本處理問題銀行退場經驗	29
六、阿根廷處理問題銀行退場經驗	35
七、韓國處理問題銀行退場經驗	37
八、俄羅斯處理問題銀行退場經驗	42
九、墨西哥處理問題銀行退場經驗	45
參、心得與建議	49
參考資料:.....	52

壹、前言

本公司指派國關室秘書黃鴻棋及清理處科長高士傑等二人於 99 年 4 月 5 日至 9 日參加國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, 以下簡稱 IADI) 於美國聯邦存款保險公司華盛頓總部舉辦之第一場「問題銀行處理 (Resolution of Problem Banks)」研討會議，藉以觀摩學習，並與多國代表分享經驗與意見交流。本次會議計有來自各國存款保險機構、金融監理單位等二十餘國，逾七十位代表參加。

本次研討會議的議程安排除由 IADI 秘書長 Mr. Don Inscoc 開幕致詞外，課程內容主要涵蓋問題金融機構處理實務運作說明及存保機構對金融機構倒閉處理之經驗分享，另亦包括分組討論課程，與會者針對訓練內容，抒發己見或提問，同時亦就各國實際作業與實務上遭遇之問題，與其他學員進行經驗交流與意見溝通。以下爰就與談人研討之重點臚列說明如后。包括處理倒閉銀行之核心準則暨要點、美國 FDIC、土耳其、辛巴威、日本、阿根廷、韓國、俄羅斯、墨西哥等各國處理問題銀行退場經驗，最後提出心得與建議。

貳、研討會重點

一、處理倒閉銀行之核心準則暨要點

本次研討會首先由加拿大存款保險公司政策暨研究顧問 (Policy and Research Advisor) Johsua Lattimore 簡介處理倒閉銀行之核心準則暨要點，主要內容分述如下：

(一)、有效處理倒閉銀行之先決條件

1.健全的制度化架構可降低發生銀行倒閉或危機的風險

除了經濟衰退及其他外部衝擊外，其他造成銀行倒閉或危機的重要因素有：金融監督管理不健全、銀行業務不健全、銀行風險管理不當、公司治理不佳及法律架構不完善。政府應為總體經濟及金融制度建置一套健全的制度化架構，包括：健全的總體經濟政策、有效的公司治理機制、健全且有效的銀行監理制度(含及早干預之立即糾正措施)、可信賴的市場自律制度、有效率的倒閉銀行處理程序，以及有效的司法和犯罪調查制度。其中強化銀行監理的有效性對純粹賠付功能(pay-box)之存保機構尤其重要。

2.獨立性可協助存保機構避免不適宜的政治及產業干擾和監理寬容

有效的銀行倒閉處理機制需要一個營運獨立及負責任之存保機構，存保機構並需具備明確的法定權責以隔絕不當的政治及產業干擾，如此可提供高標準的廉正度、信賴度及合法性，並降低於處理倒閉銀行時所面臨之政治干擾及監理寬容。

3.存保機構之法定權責、職務和處理倒閉銀行權限應權責相符

賦予存保機構之權限應與其公共政策目標及法定職責一致，倘存保機構之法定職責係以最小成本法處理倒閉銀行，則應同時賦予必要的授權，包括：有權決定適切之處理方法、在銀行倒閉前即進行預防措施以控制承保風險等。

4.法律架構應可協助及時且有效地處理銀行倒閉及對金融體系可能造成之系統性風險

應建置適切的法律架構以支援倒閉銀行之處理，並賦予存保機構和監理機關相關權限，以降低或減輕系統性危機對金融體系所造成之損害，包括：應明定立即糾正措施以避免銀行危機和連鎖效應、在處理系統性金融危機或需動用公共資金時得免除最小成本處理法之限制等。

5.對問題銀行之提早介入處理，應制定規則化或法定啟動標準

雖然各國對主管機關介入處理問題銀行之授權規定各有不同，仍宜制定規則化或法定之啟動機制，以利及早介入處理問題銀行及制定是否已符合倒閉之標準，對存保機構或金融安全網成員至為重要。

(二)、有效處理倒閉銀行之策略

1.設定目標

當銀行經營不善而倒閉時，存保機構應迅速、公平並準確賠付保額內存款人，負責處理倒閉銀行者（清理人）應以整體處理成本最小化、資產回收值最大化及避免金融市場之不穩定為主要目標。此外，為強化金融市場紀律，對造成金融機構倒閉之不法人員採取相關法律措施。

2.選定處理措施

目前對倒閉銀行之處理措施大致可分為停業清理逕行賠付保額內存款人 (Liquidation & Payout)、購買與承受 (Purchase & Assumption, P&A)、對營業中問題銀行(要保機構)提供資金援助 (Open Bank Assistance, OBA) 及過渡銀行 (Bridge Bank) 等四類，不管選擇那項措施，皆有其優缺點，需評估倒閉銀行之個別案例狀況並分析比較後，始得最適切之處理措施。2005 年國際存款保險機構協會 (IADI) 就「銀行倒閉處理國際準則」進行研究探討，其中曾就前開四類處理措施之優缺點分析如下：

(1).停業清理逕行賠付保額內存款人

A.優點

- a.能考量存款人之需要並有助於降低銀行倒閉之社會及經濟成本。
- b.可確保公平地對待存款人且能增加社會大眾對銀行體系之信心。
- c.在無繼續經營能力之銀行過多之金融體系，能特別有效地使該些銀行順利退出市場。
- d.存款人於限額保障內可依其歸戶後之存款餘額獲得賠付。

B.缺點

- a.倒閉銀行停止營業，可能導致社會大眾對其他銀行之信心危機。
- b.可能限縮存保機構處理問題銀行之自主權及彈性。

- c. 賠付作業需花費長時間處理，且存保機構員工可能因缺乏適切法律保障，而面臨保額外債權人對其提訴要求損失賠償之風險。

(2). 購買與承受

A 優點

- a. 可維持問題銀行之持續營運及維繫與存款人之業務往來，因而維持社會大眾對金融體系之信心。
- b. 可顧及所有存款人，存保機構可避免一次支付大量現金，且部分員工仍可保留其工作權。
- c. 通常其處理成本最低且對金融體系最不具破壞性。
- d. 可於最短期間內完成資產轉移，故可降低對金融市場之干擾。

(2) 缺點

- A. 當經濟環境不佳或金融體系不健全時，不易覓得併購者（承受機構）。
- B. 若所有存款人皆獲保障，將降低限額存款保險賠付之重要性，並導致存款人要求提高保額。
- C. 民間投資機構通常無意併購已支付不能之銀行，因此需政府或存保機構挹注資金補足資產負債缺口，以吸引併購者。
- D. 為維持機密性，存保機構於處理前提早對問題銀行資產與負債辦理評估之技術層面相當艱鉅。

E.由於購買與承受交易未必涵蓋所有存款負債，故存款人可能遭受損失。

3.對營業中問題銀行提供資金援助

(1)優點

A.可解決倒閉銀行之流動性問題，可穩定存款人信心及金融環境，並避免系統性危機。

B.併購機構需挹注資金以分攤重建問題銀行所需之成本。

(2)缺點

A.相較於其他處理方式，此法可能使存保基金於更短之期間內快速侵蝕殆盡。

B.此法有引發道德危險之虞並可能使問題銀行應負責人員免除責任。

C.可能降低市場自律並引發「銀行太大不能倒」之問題。

4.過渡銀行

(1)優點

A.就及時處理及維持倒閉銀行之機能而言，過渡銀行優於購買與承受。

B.可讓銀行存款人及債權人更具信心。

C.設立過渡銀行可使存保機構有更充裕時間覓得更適合之購併機構進行評估以利出價。

(2)缺點

- A.可能增加政府或存保機構之處理成本，此乃因存保機構或政府成為倒閉/問題銀行之經營者，且其後仍需出售該銀行，致增加額外之處理成本及管理費用。
- B.相較於其他處理方式成本可能更高，因存保機構可能需花費更多時間與精力設立及經營管理過渡銀行。倘無適合之併購機構或無人參與投標，則完成整個處理過程將較預期時程更長。
- C.此法可能成為監理機關爭取時間之處理方式，卻導致處理時程之延宕及處理成本之增加。

(三)金融安全網成員間關係及跨國處理銀行倒閉議題

1.金融安全網成員間在處理問題/倒閉銀行時之權責分工應有明確定義

為有效地處理問題/倒閉銀行，金融安全網成員間明確的權責分工有其必要，正式之權責分工可明定於法律、契約或行政規範中。建立明確的法定權責分工，以決定由誰負責宣布銀行是否倒閉與決定問題/倒閉銀行之處理方法，對參與處理之金融安全網成員至為重要。

2.應建立金融安全網成員間之資訊分享與協調合作機制

為有效處理問題/倒閉銀行及處理系統性危機，存保機構和其他金融安全網成員間應建立正式的資訊分享及協調合作機制。倘立即糾正措施成為及早干預程序的一部分，存保機構應能及早取得相關資訊，俾迅速評估銀行倒閉對存保基金之潛在衝擊。

3.應建立明確之系統性危機法定處理機制

任一金融安全網成員並無法獨自處理系統性危機問題，爰應建立明確之法定處理機制以利金融安全網成員共同處理系統性危機，包括：明確之職責分工、定義何者為系統性危機之規則，以及處理銀行倒閉之及早干預架構等。

4.國際金融安全網成員間應建置跨國性合作機制

鑑於國際金融業務日益成長，爰有必要加強各國存保機構和監理機構間之資訊分享和合作機制，俾處理跨國性銀行倒閉相關事宜，該跨國性合作機制可透過國際機構間簽訂正式契約、協定或約定等方式建立。

(四)賦予存保機構相關法定權限議題

1.存保機構應設置存款保險基金並訂定基金之法定目標值

為維持金融穩定和增進大眾信心，存保機構應有必要之籌資管道，包括應設置存款保險基金並訂定基金之法定目標值，且應明定達到基金法定目標值之時間表。

2.存保機構應有權決定接受或拒絕新設收受存款金融機構加入存款保險，並有權終止要保機構之要保資格，以及在銀行倒閉前與監理機關協調合作終止要保資格之時機

為控制承保風險及道德危險，存保機構應有權決定接受或拒絕新設收受存款金融機構加入存款保險。倘要保機構從事不安全或不健全之銀行業務、有嚴重管理問題或舞弊時，存保機構有權在其停業前，即可終止要保。存保機構在決定終止要保機構之要保資格時，應先與監理機構協調合作，以避免對金融體系造成負面影響。

3.存保機構應有權辦理實地查核或評估，以及在銀行停

業前取得存款人相關資料檔案

為順利及有效地處理問題/倒閉銀行，存保機構應有權進行實地查核、對問題要保機構辦理資產負債評估，或於銀行停業前取得存款人相關資料檔案等。

4.存保機構之員工在處理問題/倒閉銀行時應享有適切之法律保障

存保機構或其他金融安全網成員員工在執行倒閉銀行處理之法定任務時應享有適度的法律保障，該些法律保障規定應包括：於依法且善盡善良管理人職責所作決策、作為或不作為，應有免於民、刑法責任之法定免責權保障，及包括在適當情況下得免除損害賠償之法律成本，惟重大不軌行為除外。

(五)處理倒閉銀行之作業程序及行政管理議題

1.應制定適切之銀行倒閉處理政策與標準作業程序

存保機構應就問題/倒閉銀行之處理，制定適切之政策與標準作業程序，其範圍應涵蓋對存款人賠付、購買與承受交易、財務協助、過渡銀行等。全部標準作業程序均應定期檢視，俾能因應環境變化隨時更新修正。

2.倒閉銀行之處理應採取適切之評價及透明之標售程序

存保機構應採取適切之程序以對倒閉銀行之價值進行評價作業，並於處分其資產時，採取公開透明之程序。

3.存保機構應建立對大眾有效宣導與溝通之機制，以強化大眾對銀行倒閉處理程序之信心

存保機構應就存款保險保障範圍相關條件內容，以及處理倒閉銀行所採用之程序，定期對民眾進行溝通宣導。

4.存保機構應建立員工行為規範準則

存保機構或其他金融安全網機構之員工，於處理倒閉銀行相關事宜時，應遵循適切之行為規範準則及保密規定。良好之行為規範準則包括如何預防員工於執行勤務時發生利益衝突及明定員工之相關責任。

(六)處理問題/倒閉銀行之特定議題

1.對問題銀行之提早介入處理，應制定規則化或法定啟動標準

制定規則化或法定之啟動機制，以利及早介入處理問題銀行及制定是否已符合倒閉之標準，對存保機構或金融安全網成員至為重要。前開啟動標準應涵蓋量化與質化評估項目，其中量化項目應包括法定資本及資產品質等指標，質化項目則應包括管理品質、重大違反健全財務業務標準、違反法律規定、或無法償付存款債務等。

2.應由專業評價團隊評估問題銀行之財務存活能力

為評估問題銀行是否具有繼續經營價值，應建立專業且具經驗之團隊，其成員應涵蓋監理機構與(或)存保機構之職員或外部專家，且評估標準應以市價為基礎。倘監理機關要求問題銀行提出附改善時程之重建計畫，則該銀行提出之改善計畫應由金融監理機關與(或)存保機構妥善規畫、核准及追蹤。

3.應制定處理個別銀行倒閉事宜之有效處理政策與緊急因應機制

為使個別銀行倒閉之處理具備高效率、可信賴及公信力，存保機構應建立有效之處理政策與程序，其內容應涵蓋如何採行最小成本法、如何處理大型銀行倒閉所致之系統性危機、如何使特定市場或區域之銀行服務不致中斷，以及倘問題惡化速度快於預期，應採行何種緊急因應方案等。

4.制定有利於以市場機制處理銀行倒閉事宜之相關誘因

如欲以市場機制為基礎之處理程序能順利成功，則宜建立制度化之法定誘因。例如：稅賦誘因(用以促進併購及打銷呆帳)、行政管理誘因(用以降低法令遵循成本、強化債權回收或破產登記機制)。

5.應妥適定義清算處理規則

有關清算程序、清算人之申報責任、法定清算期限、債權人分配等相關規定應予明定及建立書面化檔案。其他在清算程序中影響回收之因素亦應予以妥適控管，包括存款人債權優先順位、法定期限、抵銷原則、求償權之擔保性質，以及存保機構於清算過程之訴訟風險等。此外存保機構之代位求償原則亦應明定。

二、美國 FDIC 處理問題金融機構退場經驗

FDIC 於 1933 年 6 月設立，係要保銀行與要保儲貸機構之獨立存款保險機關，其主要任務有三：擔任保險人、清理人與監理人。設立前之 1930 年至 1933 年計有超過九千家金融機構倒閉，設立當年仍有近四千家金融機構倒閉，隔年(1934 年)金融機構倒閉家數降為九家。回顧美國金融機構倒閉家數歷史資料顯示自 FDIC 成立以來計有二次金融機構倒閉高峰階段，第一次為 1980~1994 年間共 2,912 家銀行及儲貸機構倒閉，資產總值共 9,240 億美元。1989 年為倒閉家數最高峰，共 533 家銀行及儲貸機構倒閉。第二次則為 2007 年起因受次級房貸風暴爆發影響金融機構即開始有倒閉案例發生，2007 年共 3 家倒閉，2008 年有 25 家，2009 年有 140 家，2010 年至 5 月底止共 78 家，而至 2009 年 12 月底 FDIC 問題銀行清單上共有 702 家銀行及儲貸機構(佔總體金融機構家數 8.8%)，資產總值共 4,030 億美元(佔金融機構總資產 3.1%)。

依據 FDIC 1996 至 2004 年之統計分析，在 48 件銀行倒閉案件中，最常被使用之處理方法如下

1. 購買與承受 (Purchase & Assumption) 40 件佔 83.3%
2. 移轉要保存款 (Insured Deposit Transfer, IDT) 6 件佔 12.5%
3. 直接賠付 (Straight Deposit Payoff) 1 件佔 2.1%
4. 過渡銀行 (Bridge Bank) 1 件佔 2.1%
5. 財務協助 (Open Bank Assistance, OBA) 自 1992 年以後 已不再使用，惟 2008 年全球金融風暴後為避免引爆系統性風險，始用之於花旗銀行等問題金融機構處理。

2007 年全球金融風暴發生後，FDIC 採行之因應措施包括每個銀行帳戶存款可獲保險理賠的最高額度，由 10 萬美元(本金加利息)提高為 25 萬美元。另 FDIC 可向財政部借貸的金額，在 2009 年底可無限制提高，以確保 FDIC 之流動性足以於銀行倒閉時保障存戶之存款。而 2008 年 11 月 21 日通過暫時流動性保證方案(Temporary Liquidity Guarantee Program, TLGP)，以強化銀行體系的信心與促進流動性。

此外 FDIC 為充實存款保險基金、有效處理問題金融機構，並提昇美國銀行體系之信心，目前戮力於達成增加人力資源、強化制度及訂定策略等目標，茲就其重點分述如后：

(一) 增加人力資源

FDIC 計劃增加招募 30%之約聘員工，並設立暫時性區域衛星辦公室負責監理銀行及處理倒閉金融機構需要。其總員工人數預計達到 6,269 人。預算增加 10 億美元，2010 年度總預算則增為 22.4 億美元。

(二) 強化制度

1. 現代化大型銀行清理賠付系統

FDIC 現行之清理賠付系統並無法處理大型且複雜的銀行存款帳戶，新的清理賠付系統將能正確且即時地分辨數以百萬的銀行帳戶，並能及時賠付要保存款，另非要保存款也能在清理程序完成後優先分配。

2. 合格金融工具(Qualified Financial Instruments) 電腦化交易資料

FDIC 目前要求已列入問題名單之金融機構依 FDIC 所規定之檔案格式，將其合格的金融工具交易的

相關資料以電子檔案方式呈現，且需於倒閉之時將電子資料迅速提供 FDIC。

3. 充實存款保險基金(Restoration Plan)

過去 20 年來存保基金目標值(DIF Ratio)兩度出現負數，一次為 1990 年初降至-0.25%，一次為 2009 年降至-0.39%，2006 年 FDIC 曾修法將 DIF Ratio 訂在 1.15%~1.5%區間，倘低於 1.15%則將啟動「充實存保基金計畫」，若高於 1.5%則將部份保費退還給金融機構。

FDIC 的存款保險基金準備率原維持在法定範圍，亦即保額內存款的 1.15%到 1.5%之間，惟該存款保險基金在 2008 年因處理問題金融機構導致減少 64%，使其準備率僅剩 0.4%。

FDIC 為充實該基金，措施包括：

A.FDIC 董事會決議自 2009 年 1 月 1 日起將存保費率自原本之萬分之 5 至 43，調高至萬分之 12 至 50，另於 2009 年 9 月底前，依據要保機構總資產扣除第一類資本(Tier 1 capital)之餘額，收取萬分之 5 之特別保費(惟最高不得超過該機構存款總額的萬分之 10)。

B.對於持有長期無擔保債券的金融機構給予降低費率的誘因，而對於大量依賴擔保負債和經紀存款的金融機構則收取較高費率。

C.提高向財政部融通資金的限額從 300 億美元到 1,000 億美元。

(三) 訂定策略

1. 收購不良資產計畫(Legacy Loans Program)

FDIC 及財政部在 2009 年 3 月 23 日共同宣布收購銀行不良資產之「公共暨民間合資計畫」(Public-Private Investment Program, PPIP)內容細節，該計畫屬於美國財政部 2 月 10 日公布之金融穩定方案內「公共暨民間合資基金(Public-Private Investment Fund, PPIF)」項目。此計畫按收購之不良資產種類分為兩類：不良放款(Legacy Loans)及不良證券(Legacy Securities)。

2. 建置一個更安全的金融體系以因應各項挑戰

A. 太大而不能倒的問題：FDIC 正探討在風險與效益均能正確評估時，銀行是否仍是太大而難以管理等議題。

B. 賦予單一監理機構監管系統性風險的權限。

C. 建置新系統性風險處理機制：依照 FDIC 處理銀行倒閉方式來處理非銀行問題機構。一個有效的風險分析必須對金融檢查評等制度(CAMELS rating system)各項指標進行前瞻性評量，各項指標需能夠適切反應出銀行在風險評估、監督及管控上之不當。

D. 對於具系統性且重要的金融機構要求較高資本需求及流動性準備，並提高立即糾正措施的標準。

E. 聯邦存款保險法(Federal Deposit Insurance Act)第 38 條規定，倒閉銀行在 FDIC 被指派為清理人當下，倘其造成存款保險基金損失超過 2,500 萬美元或金額超過該倒閉銀行總資產之 2%，即符合重大損失定義

(material loss)，則 FDIC 必須對倒閉銀行進行倒閉原因分析及 FDIC 對該倒閉銀行過去監督管理評估，完成重大損失清查報告(Material Loss Reviews)。自 2007 年起已倒閉的 190 家金融機構中，約 80% 需進行重大損失清查。

3. 現行清理策略之檢討

- A. 增加對損失分攤(loss sharing)交易及結構性交易計畫(structured transactions)
- B. 採用組合式清理(bundled resolutions)，意即將多家銀行組合後出售，非個別銀行分別出售，以增加經濟規模，吸引投資買家。
- C. FDIC 以優於現況之價格股權轉換至併購銀行。

三、土耳其處理問題銀行退場經驗

(一)土耳其 2000 年金融危機之簡介

土耳其銀行主管機關(Banking Regulation and Supervision Agency, BRSA)於 1994 年即有對經營失敗銀行執行退場措施，而負責退場之執行單位即是土耳其存款保險機構(Savings Deposit Insurance Fund, SDIF)，經營失敗銀行由 SDIF 接管處理，惟礙於政商關係複雜，BRSA 無法積極整頓金融體系，直至 2000 年爆發金融危機，獲 IMF 金援並被要求進行金融改革。2000~2001 年 SDIF 共計接管 18 家經營失敗銀行，資產及存款總額分別為 255 億美元及 191 億美元，分別占全體銀行業之 19.1%及 21.8%。

(二)土耳其倒閉銀行之處理機制

鑑於 2000~2001 年土耳其金融危機之慘痛經驗，該國大幅改革金融法制，強化問題銀行之處理機制。目前，按土耳其銀行法及相關法規之規定，BRSA 之理事會有權決定是否撤銷經營失敗銀行之營業執照，或將經營失敗銀行之經營管理權併同股東權益交付 SDIF 接管。當經營失敗銀行被撤銷營業執照後，該銀行之經營管理權即移轉予 SDIF，SDIF 隨即賠付保額內存款人並代位向法院聲請破產。土耳其銀行業之清理程序係依據該國銀行法之規定辦理，惟投資及開發銀行之破產程序則依據一般企業破產法辦理。SDIF 參加倒閉銀行清理程序時，其所代位之存款債權具優先受償權；同時，SDIF 亦負責辦理銀行清理之相關事宜。

土耳其政府處理問題銀行之方式除停業清理賠付保額內存款人外，另一方式係由 SDIF 接管問題銀行之經營管理暨股東權益，SDIF 得安排出售該問題機構之部分或全部資產及業

務，產生損失部分先由股東權益承擔。

此外，SDIF 接管問題機構後，亦得重整（restructure）之，如：注資改善財務結構，購買問題機構之不動產、子公司或其他資產，或對問題機構存款等方式，俾其取得流動資金或資本重建。

(三)SDIF 處理倒閉銀行之法律授權

SDIF 處理倒閉銀行之法律授權係由該國銀行法規範，主要內容包括：與債務人重新議定債務，為加速資產回收得折價出售資產，出售不良資產及其他資產（含業務及營業價值），接管問題銀行之經營管理權，解除董事、稽核及經理人等職權，並重新委任前述各項職務。

(四)土耳其處理倒閉銀行退場案例-Imarbank

Imarbank 在土耳其計有 169 家分支機構，雇用人數愈 1,500 人，業務市佔率約有 5%。該行係土耳其 Uzan 集團旗下成員，該集團經營事業橫跨能源、通訊、媒體、營建及金融等領域。Imarbank 向來以較高利率吸收存款及承作政府債券交易，並利用境外金融吸收存款。該行經營缺失於 1994 年逐漸浮現，並被主管機關列為觀察名單，主管機關亦採相關措施導正之，如：停止關係人放款、降低流動性風險、提昇收益、增資、甚至指派 2 名董事會成員等。

2003 年 6 月 26 日 Uzan 集團之能源公司因違反合約而被撤銷營業執照，進而牽連 Imarbank 倒閉。該行因未能維護公眾信心，2003 年 6 月 26 日~7 月 3 日間發生流動性危機。境外存款戶紛紛將存款轉為國內存款，俾受存款保險保障，該

行停止向主管機關申報相關財務報告，所有董事會成員（除 BRSA 指派者）及高階經理集體辭去職務。

Imarbank 倒閉前，因 BRSA 理事會成員有人去職，且遲未補足至開會法定基本人數，以致 BRSA 理事會未能決議對該行採取處理措施。土耳其政府為穩定金融，於 2003 年 7 月 2 日指派補足 BRSA 理事會成員，並於當日決議將存款保險自限額保障改為全額保障，保障期間為 2003 年 7 月 3 日~2004 年 7 月 5 日，並於 7 月 3 日撤銷 Imarbank 營業執照。

隨即，SDIF 宣佈將於 2 週內賠付存款人，惟 Uzan 集團亦利用其媒體優勢，對土耳其政府、BRSA 及 SDIF 公開反擊。

因 Imarbank 未有電腦連線系統，該行各分行間內部通訊系統亦未電腦化，以致 SDIF 未能取得相關資料檔案、存款戶基本識別明細資料、法院訴訟案資料、正式帳簿及相關紀錄等。此外，該行資訊系統係外包委由 Uzan 集團其他子公司處理，以致最新交易紀錄及備援系統均已被消除，該行所示之存款戶名單並不完整，準確度亦不可靠。因此，SDIF 僅能宣佈原預定 2 週內辦理之存款賠付作業必須展延。

經檢視所有資料及相關案卷後，SDIF 發現 Imarbank 內部舞弊情事相當明顯，例如：

1. 大部分存款交易未帳載記錄，停業前該行向主管機關申報之資產負債表帳列存款總額約為 546 百萬美元，惟經查核後，與實際存款餘額相差高達 65 億美元。
2. 2003 年 6 月 26~7 月 3 日間約有 394 百萬美元之境外存款轉入國內存款，惟該行並未正式列帳記錄。
3. 該行出售 6 億美元政府公債，惟該行未有足額庫存實券

以供交割，違反誠信原則。

4.代扣存款人應繳稅款有短報情形。

5.上述各項不符規定或不法交易皆以篡改電腦資訊系統處理。

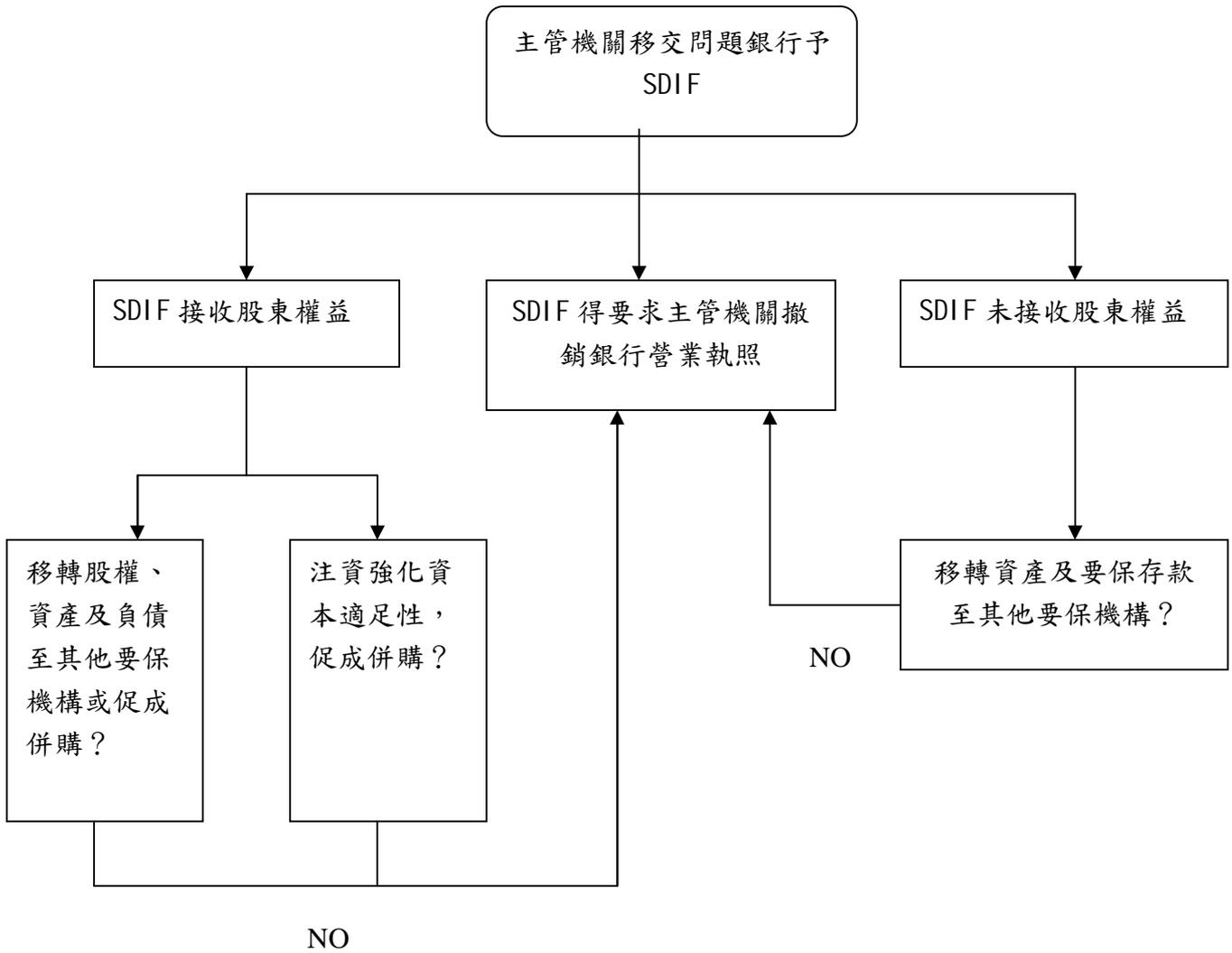
SDIF 處理 Imarbank 時，為服務相關人等，設立一個電話中心 (call center)，服務人員逾 40 人；另為釐清各項資料，成立 29 個金檢小組，人數逾 250 人，對每一家分支機構進行查核。雖然 SDIF 投入大量人力物力，取得之相關資料亦欠完整，僅取得存款戶名、帳戶餘額、利率及到期日等。就辦理賠付有效性而言，SDIF 尚須存款戶識別之細部資料，因該項資料尚欠完整，以致存款戶申請賠付時，須出示其存款簿及現金收據 (cash vouchers)。

賠付申請書及相關文件係由分支機構個別收取及受理，並經審閱核對，單一存款人逾一個以上帳戶者須歸戶後再決定賠付金額。為確認存款人身分，SDIF 請公民事務部 (Citizenship Affairs Department) 協助提供資料以供核對。歸戶後，存款餘額逾 7 千美元者需再覆審確認，屬銀行有利害關係人之存款亦須經特別審核。最後，經審核之帳戶計 505,393 戶，確認應賠付存款人計 398,666 人，所有賠付資料彙整完畢共計費時 6 個月。2004 年 1 月 17 日 SDIF 委託一家公營銀行開始辦理賠付事宜。因 SDIF 存保基金有限，未能支付龐大賠付款，最後由土耳其政府出面解決，並於 2003 年 12 月修法通過，強化賠付作業之原則及程序，明訂賠付作業可分階段辦理。存款餘額未逾 7 千美元者一次賠付完畢 (占 Imarbank 存款帳戶之 52%)，逾 7 千美元者則在 3~36 個月內賠付完畢。

按土耳其法制，銀行經主管機關處分撤銷營業執照，倒

閉銀行交由 SDIF 管控，SDIF 依法賠付保額內存款，依新破產法（2004 年）之規定向法院聲請破產，一旦裁定破產，則進行清理程序。惟 Imarbank 向法院聲請破產時，係依一般公司破產程序辦理，尚未適用新法，共計費時 469 天，法院始裁定破產。

土耳其處理問題銀行退場程序圖如下：



四、辛巴威處理問題銀行退場經驗

1998年4月，辛巴威聯合商人銀行（United Merchant Bank）倒閉，隨即全球商人銀行（Universal Merchant Bank）亦經營失敗，並對整體金融市場造成衝擊。至2001年底，陸續有多家金融機構受監管、財務援助或需資本重建。

存款人所面臨的困境日益受到關注，故辛巴威各界討論設置存款保險機制處理相關金融問題。該國政府(透過中央銀行)洽詢國際貨幣基金組織(IMF)及著名精算公司等之意見，以尋求改善方式。1999年時，相關機構建議辛巴威政府將存款保險政策納入銀行法，該國爰於2003年起制訂存保條例，並於2003年7月1日正式成立辛巴威存款保障委員會(Deposit Protection Board, DPB)，當時辛巴威國內總體經濟已呈現嚴重下挫情形。

承相關國際組織之建言，辛巴威存款保險制度之職權分為兩個階段建立：

(一)第一階段

成立初期所賦之權責較少，以 Pay Box 形式運作且非獨立機構。在此期間，DPB 負責管理存款保險基金(DPF)，並快速處理倒閉金融機構存款戶之賠付。另負責訂定及徵收保費，以及對外宣導辛巴威存款保障委員會之職責及企業形象。DPB 亦負責分析主管機關及其他相關單位所提供之資訊，以保障存保基金，並將分析之結果，與相關單位分享交流。

(二)第二階段：

目前在準備進入第二階段，擬擴大 DPB 之權責，例如：參與處理問題銀行或倒閉銀行之早期決策、針對特定情況

訂定管理標準、審核申請參加存款保險之金融機構。

2000~2001 年間，辛巴威金融業之營運開始惡化，起因於該國總體經濟政策錯誤及政治環境充滿不確定性，以致產生經濟危機。鑑此，國際貨幣基金甚至主張該國在經濟環境如此惡劣的情況下，不宜設立存款保險制度。

2003 年第 4 季至 2004 年第 1 季間，許多辛巴威銀行面臨經營困境，其中包括慢性流動性危機、嚴重的風險管理缺失及公司治理不足等問題。2004 年底，10 家銀行被主管機關列入監管（curatorship），2 家銀行及 1 家融資公司被勒令停業清理。

2004 年以前，辛巴威銀行業之營業執照係財政部委託 Registrar 銀行核發及撤銷。2004 年之後，銀行主管機關改為該國央行，負責銀行執照之核發及監理事宜，但央行須受財政部監督。

2004 年起，辛巴威政府開始對經營失敗之金融機構進行退場處理，歸納該國金融機構經營失敗之情形約略如下：

- 1.對有利害關係人不當放款，以致淨值減損，且原股東不願增資改善財務結構。
- 2.欠缺公司治理，金融機構董事會成員與其控股母公司及其他子公司董事會成員相同，產生利益輸送情形。
- 3.放款業務成長過快，貸放審核標準寬鬆，以致產生大量不良放款。
- 4.風險管理意識薄弱，內控機制不足。
- 5.受同金融集團之其他經營失敗金融機構影響而發生營運危機。
- 6.金融機構將資金貸予投資人，再由該投資人購併該金融機構，且該項交易未得主管機關之核准。

辛巴威銀行業之主管機關為該國中央銀行，對經營不善金融機構得採不同監理或處理措施因應：

1. 糾正命令 (Corrective Order)

係指為糾正金融機構缺失事項之措施，針對其缺失事項個別擬定糾正措施，改善時程及預計達成效益。

2. 監管 (Curatorship)

糾正命令未能發揮功效改善問題金融機構缺失，或主管機關要求限期增資未能於時間內完成時，主管機關即派員監管。監管旨在保障存款人及債權人之權益，若問題金融機構仍無繼續經營價值或有倒閉之虞，監管人得建議主管機關撤銷營業執照並向法院聲請破產。

(三) 問題銀行處理機制 (Troubled Bank Resolution Framework)

2004 年辛巴威金融危機達高峰期時，該國央行為處理廣泛經濟及金融問題，乃設置問題銀行基金 (Troubled Bank Fund, TBF)，俾處理銀行倒閉、流動性不足、改善財務結構等問題。最後，辛巴威央行成為倒閉金融機構之最大債權人。為短期內處理為數不少之問題金融機構，該國央行建立問題銀行處理機制，處理措施包括重整問題金融機構、促成與其他健全金融機構合併或停業清理等，旨在：

1. 強化銀行業體質並健全其業務經營
2. 發展處理問題金融機構退場之永久性措施
3. 提昇經濟發展
4. 穩定金融
5. 保存金融業之本土化 (indigenization)

為管理 TBF，辛巴威政府設立聯合金融服務有限公司 (Allied Financial Services Ltd)，問題金融機構積欠 TBF 之

款項未能償還部分，則最後以債作股。此外，部分大型問題金融機構不良資產則移轉至辛巴威聯合銀行集團（Zimbabwe Allied Banking Group, ZABG）統一集中處理，ZABG 於 2005 年 1 月 31 日開始正式營業。

小結

綜上，歸結辛巴威 2000 年金融危機之原因主要有：對是否設立存款保險制度及設立時間點之意見分歧，以致延宕設立；總體經濟環境之逆轉及發生惡性通貨膨脹；金融監理之有效性不彰，未能有效抑制金融環境惡化等。鑑此，辛巴威央行為提昇金融機構之公司治理及風險管理，並強化市場制約功能，發佈一系列規定及準則，如：公司治理準則、內部稽核準則、金融監理與銀行外部會計師查核之關係架構、信用評等機構之評鑑等。

就辛巴威之經驗而言，P&A 仍是處理經營失敗銀行之最具效率措施，惟若總體經濟嚴重惡化，整個銀行體系均呈現疲弱狀態，亦不易尋求體質健全銀行併購經營失敗銀行。再者，辛巴威政府將大型問題銀行之不良放款集中移轉至國營資產管理部門，雖可改善問題銀行之資產品質，惟渠等不良資產遲未回歸私部門，久置於政府部門並不利於經濟復甦。最後，尚未設置金融機構破產專法者，宜慎重考慮設置。金融機構之屬性不同於一般企業，若一體適用一般企業破產程序，不僅處理時間冗長，並且產生更大處理成本。

五、日本處理問題銀行退場經驗

日本存款保險公司（DICJ）於 1971 年設立時，職員共計 10 人，職能及規模相當有限。日本經歷 1990 年代金融風暴後，大幅改造 DICJ 之功能，特別是處理問題金融機構退場方面，例如：擔任問題金融機構之「金融整理管財人（Financial Administrator）」、執行財務協助促成併購、購買資產、回收不良資產及追究經營失敗銀行原經營團隊之法律責任等。惟 DICJ 在日本行政體系內有 2 個主管機關，一是主管業務之金融廳（Financial Services Agency），另一是主管 DICJ 預算及人事之財務省（Ministry of Finance）。

日本銀行業是否經營失敗需予退場之決定權在金融廳，但須注意，DICJ 未能事先得知要保機構即將被處分勒令停業，並預先查核要保機構以準備處理退場事宜。事實上，DICJ 得知要保機構停業之時間點幾乎與金融廳對外發佈消息之時間相同。因此，處理經營失敗銀行退場時，DICJ 與金融廳間的合作特別重要，故該二單位對處理退場之架構須有高度共識。

（一）、經營不善金融機構平常退場機制

目前，日本經營不善金融機構退場機制分二類，一是平常機制，另一是系統性危機退場機制。

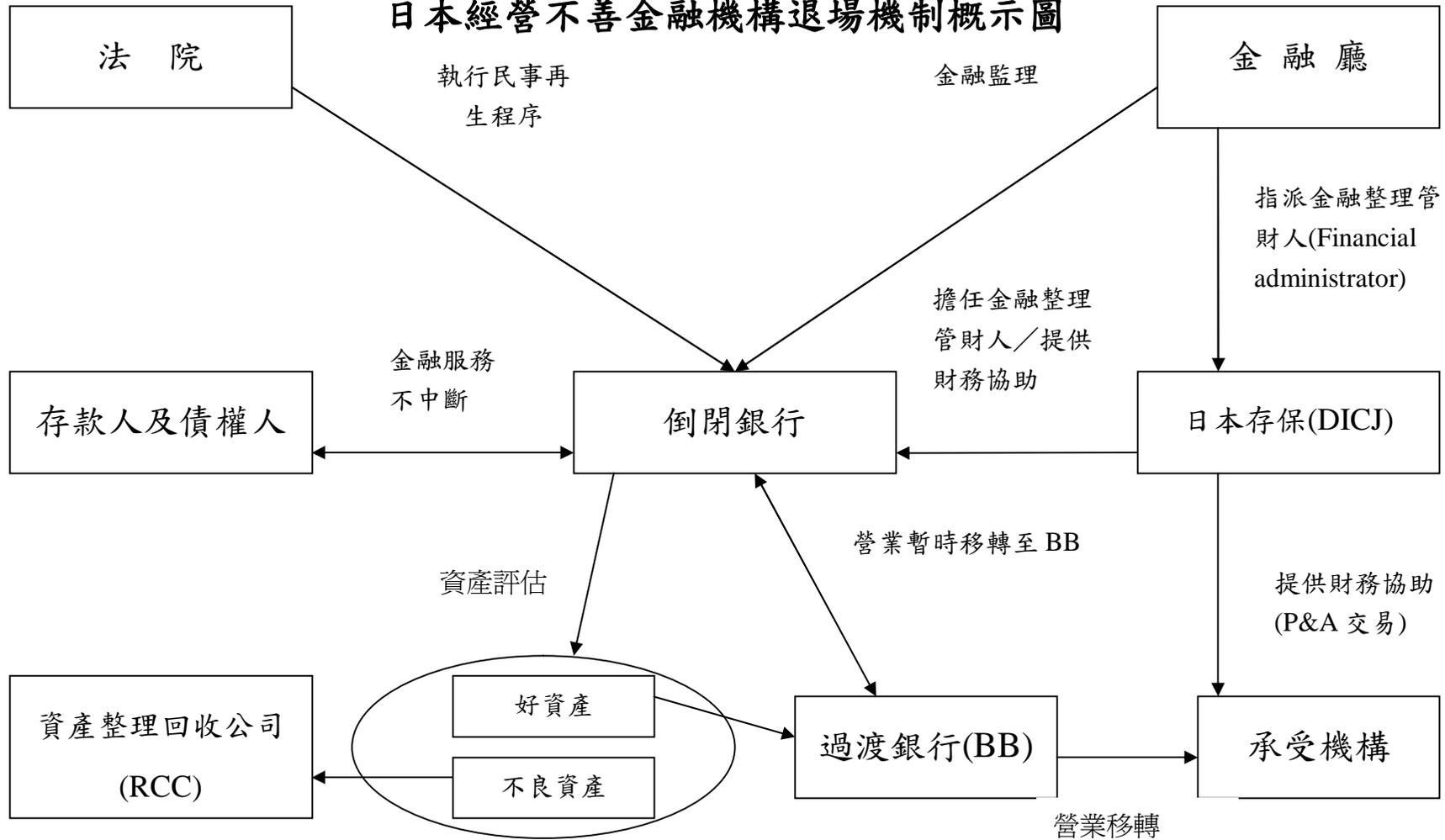
2005 年日本修正「預金保險法」（即我國之「存款保險法」）作為經營不善銀行之處理規範，但並不排除「民事再生法（Civil Rehabilitation Law）」等日本破產法制之適用。日本倒閉銀行之清理制度在限額保障之下，對存款保險保障額度以外之存款與其他債務，需以倒閉銀行之財產為清償。銀行倒閉時，應維護存款人與其他債權人之平等待遇，保全倒閉銀行之財產，故適用原有之破產法制。質言之，

在現行機制下，DICJ 履行保險責任時，倒閉銀行應依據民事再生程序提出聲請，在法院監督下，就限額保障範圍之存款及健全資產轉讓予承受機構，至於保額外存款與其他債務，則透過清理程序，由倒閉銀行之財產清償之。

1999 年日本金融體系諮詢委員會（Financial System Council）以倒閉銀行退場機制之重要概念為基礎，遞交日本政府一份報告書，其中述及處理經營不善金融機構退場應秉持最小成本原則（Least Cost Principle），並強調為降低社會成本，保存倒閉銀行之金融服務功能之重要性。因此，提供財務協助促成併購（即美國所謂的 P&A 交易）成為 DICJ 處理倒閉銀行退場各項方案中之第一優先選項（top priority）。

現行日本處理經營失敗銀行係依循民事再生程序（Civil Rehabilitation Proceedings），惟需符合處理成本最小原則。主要目的係為保存倒閉銀行之業務及經濟價值，繼續維持其金融服務，惟舊有經營團隊需負經營失敗之責任並予撤換。同時，股東亦需承受經營失敗之損失。在民事再生程序中，法官亦扮演重要角色，所有再生程序需受法院監督。同時，法官會依法嚴格督促再生程序加速進行，以致 DICJ 需在有限時間內儘速完成退場處理。因此，DICJ、法院及金融廳等三方需充分合作，必要時調整處理退場架構，俾符合民事再生法之相關規定。

日本經營不善金融機構退場機制概示圖



依金融再生法第 11 條之規定，內閣總理大臣選定金融整理管財人，應諮詢 DICJ 之意見。另按預金保險法第 139 條之規定，內閣總理大臣選任金融整理管財人之權限，得委任金融廳長官行使。當日本金融機構經營失敗時，受限 DICJ 未能事先得知訊息，且民事再生程序要求儘速處理退場之規定，使得 DICJ 處理退場事宜之時間相關緊湊。日本法律雖未規定 DICJ 為唯一金融整理管財人，且過去亦有由第三人（律師或會計師）擔任金融整理管財人之事實，但依現行退場機制及 DICJ 多年來累積之處理經驗及專業，幾可確定金融廳將指派 DICJ 為金融整理管財人。

就金融廳行使監督權而言，當金融機構有停止支付存款、或不能支付之虞，或認定有債務超過資產之情形，金融廳得指派金融整理管財人管理該銀行之業務及財產。此外，預金保險法第 74 條亦有類似之規定。金融整理管財人之職權行使期限為 6 個月，若於限期內未能促成併購，倒閉機構之業務將暫時移轉予過渡銀行繼續經營。

為避免倒閉銀行之客戶及當地社區對銀行倒閉事件產生不安及混亂，通常金融廳於週五宣布問題銀行勒令停業，DICJ 於同日獲知該訊息且被任命為金融整理管財人，DICJ 需於該週末期間完成一切接管營業事宜之準備，並於次一營業日（週一）重啟營業。重啟營業準備工作包括：存款歸戶並結算保額內存款，訓練倒閉銀行員工因應相關事宜，對外宣導退場相關事宜，安排進行民事再生程序等。此後六個月內，金融整理管財人除接手倒閉銀行之營運外，亦需安排促成併購事宜，包括：評估並分類資產、抵銷債權債務、估算保額外存款及其他債務、辦理民事再生程序等。

(二)日本過渡銀行

日本過渡銀行機制在處理問題金融機構退場機制中扮演相當重要角色。日本過渡銀行與其他國家過渡銀行最大不同點，在於日本過渡銀行係在未有銀行倒閉前，即已預先設立。日本政府認為預先設立過渡銀行，主要係為因應DICJ處理退場時間緊迫及回歸存款限額保障等困難而設計。與其他國家相較，事實上，日式過渡銀行之本質與目的並無太大不同，但在運用方法上卻相當特殊。

一般而言，倒閉銀行之營業雖由金融整理管財人接手，但亦有一些條件限制，以致金融整理管財人管理倒閉銀行之營運相當不易。例如，依規定，金融整理管財人不能對停業後之存款計付利息。但實務上，DICJ在有限時間內，要將存款利息結算並予切割有技術困難。再者，為金融服務不中斷，到期日在停業後之非存款債務應予支付，但依日本現行法規，該等債務不在存款保險保障範圍內。此外，金融整理管財人管理倒閉銀行期間，倘若支付保額內存款有誤而發生損失，不得由倒閉銀行剩餘資產承擔，惟按預金保險法之規定，DICJ僅能支付保額內存款。由是，前開損失會產生無法處理之情況。最後，如前述，日本問題金融機構退場係循民事再生程序，而啟動程序前，「再生計畫(plan of rehabilitation)」需先經法院裁定。再生計畫中明列承受機構係法院裁定之重要條件之一，但就日本現行問題金融機構退場機制而言，DICJ幾乎未能在倒閉銀行停業後之週末內覓得承受機構。此時，過渡銀行即可扮演承受機構之角色，以利民事再生程序順利進行。綜上，金融整理管人所遇四項問題皆可透過過渡銀行機制決解。

日本過渡銀行係DICJ100%持股子公司，其管理團隊係

由 DICJ 委任，通常其成員含有 DICJ 官員，而倒閉銀行之舊有員工仍是該過渡銀行之工作主力。過渡銀行之營運期限為 2 年，必要時得延長 1 年。2002 年 3 月，DICJ 設立第一家過渡銀行，以處理 2 家倒閉銀行，然當時日本仍處於全額保障狀態。目前，第二日本過渡銀行（Second Bridge Bank of Japan）已設立，為未來處理問題金融機構退場預作準備。

(三)處理金融危機之特殊條款

日本對可能引發系統性風險之金融危機則採不同平常機制之措施，其法源明定於預金保險法第 102 條，其中規定 DICJ 得採全額保障及相關特殊措施，以避免金融危機，其處理成本得不受現金賠付成本之限制。

預金保險法第 102 條係處理金融危機之特殊條款，對有引發系統性風險之問題金融機構，日本政府應考慮該金融機構若倒閉，是否會影響日本國內之「信用秩序」，造成日本國內或特定區域內存款大量流出、股價暴跌及連鎖性破產情事，進而導致全體金融體系陷入不安定狀態。

預金保險法第 74 條第 5 項規定，金融機構如債務超過其資產時，應向金融廳申報，依同法第 102 條、113 條之規定，應由內閣總理大臣召開「金融危機對應會議」，審議是否開始特別危機管理，惟是否符合要件，係屬內閣總理大臣之決定權限，前開會議僅屬諮詢性質。DICJ 依預金保險法第 102 條處理金融危機之措施，依問題金融機構危急情況分有三類：挹注資本、提供財務協助促成併購及暫時國有化。

六、阿根廷處理問題銀行退場經驗

阿根廷存款保證機構(Seguro de Depósitos S.A,SEDESA)係於 1995 年依據阿根廷第 24485 號法令成立，而其組織管理辦法依該國第 540/95 號法制定。SEDESA 具 3 項特色，要保機構採差別費率、強制投保及限額保障制。存款人之最高保額為 3 萬披索(約美金 8 千元)，或等值 3 萬披索之外幣，金融機構每月必須針對披索及外幣之每日平均存款餘額進行保費計算。SEDESA 職掌為賠付存款、存保基金之投資負起管理基金之責任，保障所有要保金融機構賠付存款與外國銀行訂定資金交換計劃以穩定金融。

(一)SEDESA 處理問題金融機構機制概述

中央銀行(BCRB)做出問題銀行停業決策後，由 SEDESA 之董事會依最小成本(least cost)規定決定採行何種方式處理，SEDESA 處理問題金融機構方式有下列六種：

- 1.依要保金額辦理直接賠付。
2. SEDESA 依規可購入終止營業金融機構之存款，並依 Decree N° 540 規定，購入之金額等於即將賠付之金額。
- 3.SEDESA 首先蒐集金融機構資訊，並於確認其資產負債餘額後，與選定之信託人與承購銀行簽訂信託契約，俟信託契約到期後將重建後金融機構之資產部分或全部移轉給承購銀行，並負責該重建金融機構之存款賠付。
- 4.SEDESA 可對金融機構辦理資本挹注或提供貸款，資金運用僅可用於執行及恢復計畫。
- 5.與外國銀行訂定資金交換計劃以穩定金融。

2009 年底前，阿根廷有 83 家金融機構，總資產達 2,770 億披索(約合美金 730 億)其中 74 家參與 SEDESA 存款計有 52 家民營銀行、11 家公營銀行以及 11 家非銀行之金融機構，

另計有九家金融機構並未吸收存款。而自 SEDESA 於 1995 年成立後至 2010 年 3 月止，SEDESA 已處理 29 家金融機構，處理總金額達 24 億披索，相當於美金 6.25 億元。其中 16 家問題金融機構(55%)係以購買與承受方式處理，另有 11 家問題金融機構(39%)係以資本挹注方式處理。

Nuevo Banco De Azul S.A 案例

1997 年阿根廷計有 20 家公營銀行、93 家民營銀行及 11 家非銀行金融機構，存款總額為 673 億披索，當年計有 Nuevo Banco De Azul S.A. 等六家問題銀行倒閉，以下僅就 SEDESA 處理 Nuevo Banco De Azul S.A. 案例說明如下

Nuevo Banco De Azul S.A. 設立於 1928 年，於 1995 年因財業務狀況不佳經央行依銀行法要求改善，並應提出改善及合併計畫，隔年該行提出之計畫因不近完備遭央行退回，央行更進而要求該行進行重整。該行於 1997 年 3 月金融同業 La Industrial Company Financiera，提出以購買資產且訂立信託契約方式與 Nuevo Banco De Azul S.A. 合併。而 SEDESA 則提供 7 百萬元披索及 2 百萬元披索分別作為資本挹注次價位債權所需作為促進兩家機構合併誘因。

本案信託契約期間為 10 年，期間因合併成效頗佳，契約提早於 2004 年 11 月結束。而 SEDESA 再此案中回收了 2 百萬元披索，目前該合併之二金融機構係以 Banco Industrial 健全經營。

七、韓國處理問題銀行退場經驗

韓國政府鑑於金融市場全球化與自由化後，可能肇致金融秩序的不穩定，爰於 1995 年 12 月 29 日由國會立法制定「存款人保護法」(Depositor Protection Act；DPA)，並據此於 1996 年 6 月設立韓國存款保險公司，自 1997 年 1 月 1 日起正式營運，藉由顯性存款保險制度之設置，明文保護金融機構存款大眾之信心及維繫金融安定。韓國存款保險公司設置未滿一年，旋即面臨 1997 年發生之金融危機，為因應此一重大衝擊，遂積極完善建制。首先，於 1997 年 12 月 31 日修正「存款人保護法」，將存款保險機制之功能擴充，以維護整體金融秩序之安定。再者，自 1998 年 4 月 1 日起，將所有金融特定部門(非銀行之金融部門)之存款保險基金均納入韓國存款保險公司統籌控管，即要保機構涵蓋銀行、證券公司、壽險公司、非壽險保險公司、商人銀行及相互儲蓄銀行等六大類。

存保基金主要用於存款賠付及處理倒閉銀行而其保障基金各自獨立記帳，目前除相互儲蓄銀行存保基金外，其餘各存保基金帳戶無資金短缺的問題。存保公司從相互儲蓄基金動支約 3.2 兆韓圓處理問題相互儲蓄銀行，爰此，存保政策委員會於 2009 年 6 月決議以其他存保基金支應相互儲蓄銀行存保基金之不足，為期 10 年免息。為充實相互儲蓄銀行存保基金，其他應變計畫包含發行存款保險基金債券及向韓國政府、中央銀行及要保機構融資借款。

韓國目前金融安全網成員包括策略與財政部(Ministry of Strategy and Finance, MOSF)、金融監督委員會(Financial Services Commission, FSC)，中央銀行及 KDIC。KDIC 之主管機關自 2008 年 3 月起在政府組織調整後，由原有之 MOSF

改為金融監督委員會(Financial Services Commission, FSC)。

(一)問題機構處理程序

目前韓國問題機構處理程序共分為 5 步驟

1. 立即糾正措施
2. 管理改善計畫評估
3. 金融機構健全與否之決定
4. 處理方式之決定
5. 管理方式之追蹤

以下逐項說明：

1. 立即糾正措施

依金融機構 BIS 資本比率之高低採不同措施

- a. BIS 比率低於 8%時，FSC 發出管理改善建議
- b. BIS 比率低於 6%時，FSC 要求金融機構提出管理改善計畫
- c. BIS 比率低於 2%時，FSC 停止該機構營運並命令該行再次提出管理改善計畫並予評估，倘計畫可行准予繼續營運，倘該計畫不可行則指派 KDIC 進行處理方式評估，並進行最小成本測試及財務協助等處理程序

PCA 內容概述

項目	立即糾正措施階段		
	建議改善	要求改善	命令改善
採行方式	人事改組增資或減資等	關閉分行，撤換高階經理人等	股票下市，業務裁併或要求合併
管理改善程序	倘金融機構改善狀況不佳則進入下一階段	改善要求不予同意或進入下一階段	關閉該機構
管理改善期限	銀行、保險公司及商人銀行：1 年、證券公司及 MSBS：6 個月	銀行、商人銀行及保險公司：1.5 年、證券公司：1 年	由 FSC 決定

2.管理改善之評估及決策程序

問題金融機構經 FSC 要求提出管理改善計畫後，FSC 則進行計畫之評估，通常 FSC 要求金融機構提供計畫之目的在於要求金融機構改善營運以穩定金融，其內容包括金融指標及非金融部分之改善。金融指標包括 BIS 資本適足比率、資產報酬率 (ROA)，員工報酬貢獻率，逾放比率，資本增資情形及非金融指標之員工數等。

KDIC 對於問題金融機構處理方式決策程序包含下列三要項

- A.最小成本原則
- B.系統性風險之例外處理
- C.損失分擔原則

KDIC 成立至今處理問題金融機構之方式臚列如下

類別	處理方式	採行之理由	財務協助案例
銀行	財務協助、購買與承受	系統風險	9 家銀行包括 CHB. S.B 及 FC
保險公司	財務協助、購買與承受	市場穩定措施	2 家保險公司
證券公司	財務協助清算、破產	系統風險及市場穩定	2 家證券公司
相互儲蓄銀行及信合社	清算、破產及過渡銀行	—	無

註：CHB：Cho Hung 銀行；SB：首爾銀行；FC：漁業合作銀行

Cho Hung 銀行 (CHB) 首爾銀行 (SB) 及漁業合作銀行 (FC) 等三家財務協助內容簡介如下：

	金融機構	資產淨額	財務協助	系統風險	購入股權類別
案例	CHB	正數	資本挹注	無	普通股
案例	SB	負數	資本挹注(含購入股權)	無	普通股
案例	FC	負數	資本挹注(含購入股權)	有	特別股

KDIC 因應金融風暴之相關措施

2007 年起之全球金融風暴期間韓國金融市場並未面臨任何系統性問題，僅在 2008 年間有 3 家相互儲蓄銀行(Mutual Saving Banks)倒閉。KDIC 因應金融風暴措施臚列如下

1. 擴大存款保險保障範圍

雖然全球許多國家紛紛提高保額或提供全額保障以穩定金融市場，但韓國政府及 KDIC 考量銀行體系之資本適足率尚佳(大於 10%)，且銀行擠兌機率尚低，爰於考量可能引發之道德風險等負面效應下，決定暫不調整保額。惟為紓解外幣存款解約壓力，KDIC 於 2008 年 11 月擴大存款保險保障範圍至外幣存款且保障國內銀行海外分行存款，惟海外分行倘受地主國保障則 KDIC 不提供保障。2009 年 1 月通過採行保障基金最適目標值區間，KDIC 共有 6 個保障基金。預計 2014 年實施風險差別費率，所有

金融機構之法定存保費率上限為 0.5%。

2. 設立「緊急工作小組」密切監控市場趨勢

為密切監控全球金融危機及市場趨勢，KDIC 特設立「緊急工作小組」(Emergency Task Force)，由該機構董事長主持，以隨時掌握全球及韓國金融市場動態。KDIC 各部門亦合作監控市場趨勢以研訂緊急應變計畫，以利該機構即時採取必要措施，並因應可能出現之銀行倒閉處理個案。此外，KDIC 並參加各監理相關單位共同組成之聯合工作小組，透過金融安全網成員加強合作與資訊分享等方式，強化金融安定與民眾信心。

八、俄羅斯處理問題銀行退場經驗

俄羅斯存款保險機構(Deposit Insurance Agency,DIA)建立於 2003 年 12 月 27 日，依據俄羅斯存款保險法(Federal law on Insurance of Household Deposits in Banks of the Russian Federation)規定，DIA 係具有獨特法律地位之非營利國營機構。俄羅斯聯邦政府係該機構之唯一出資者，該機構獨立於政府及中央銀行而執行辦理存款保險及要保銀行之清理作業等二大職責。

DIA 之董事會為決策單位，董事長為俄羅斯財政部長，主要負責存款保險制度政策發展及重大決策之制定，其成員包括 7 位政府部門代表、5 位央行代表及俄羅斯存款保險機構總經理。俄羅斯存款保險機構保額目前為 70 萬盧布(約為 24,000 美元)。

DIA 辦理問題金融機構賠付作業與清理程序概述

DIA 受俄羅斯央行指派接管倒閉銀行後之賠付程序係自央行對該機構勒令停業時(亦即撤銷其營業執照時)起 14 天後開始，其中前七天為存款人申請存款理賠作業準備，其後之七天為代理賠付銀行之遴選作業。

該國第一個賠付案件發生於 2005 年 7 月。俄羅斯中央銀行撤銷一家只有少數存戶之小型銀行(經濟發展國際銀行 International Bank for Economic Development)之營業執照，其賠付程序始於該銀行結束營業後 10 天，而為執行賠付任務，DIA 與該國最大之數家銀行締結代理協議，一旦保險事件發生，應於三天內以競標方式於其中選出代理賠付銀行。代理銀行完成賠付所需費用由 DIA 支付。依 DIA 政策，給付予代理銀行之佣金不得超過支付費用之 1.5%。惟該賠付個案中，代理銀行並未收受佣金。DIA 自 2004 年成立後至 2010 年 3 月止，已處理 87 家金融機構，賠付 64 萬存款戶金額達 220 億盧布，相當於美金 70 億元。

此外，DIA 為加速理賠作業進行，於理賠作業進行前會先行召開會議，會中針對下列事項作成決議

- Ⅰ 預估問題機構理賠作業所需費用
- Ⅰ 預估資產清理銷售價格及相關作業
- Ⅰ 核准存款理賠及相關作業
- Ⅰ 核准無法回收資產之轉銷呆帳作業
- Ⅰ 債權請求優先順序及資產價值評估檢核

而優先順序如下

1. 個人生命或健康有損害之賠償
2. 家庭存款人之求償
3. DIA 代位賠付存款取得之請求金額

4. 勞工薪酬

5. 其他債權

最後 DIA 亦會針對問題銀行員工倘有危害該金融機構致有損失情事，提請檢調單位及法院展開調查及司法程序，以強化市場紀律，預防金融弊端，並藉用追償程序，以降低存保基金損失。

DIA 擔任銀行清理人(Bank Liquidator)程序

2004 年 12 月，依據銀行部門發展之管理策略 (Government Strategy for Banking Sector Development) 條款，信用機構破產之聯邦法律修正案生效。該修正案規定存款保險及倒閉銀行之清理是債權人權益保護機制不可或缺之構成要素，而 DIA 依該項發規可擔任破產銀行之破產管理人/清理人。DIA 擔任清理人職務，需負責執行倒閉銀行之資產處分、與債權人進行結算、對倒閉銀行之所有人與經營者採取刑事責任訴追及加強促進相關立法及執行程序之進行。

DIA 自 2004 年成立後至 2010 年 3 月止，DIA 已擔任 233 家金融機構清理人，其中 139 家金融機構已完成清理程序，另外 94 家則仍在進行中，前述大部分金融機構倒閉的主要原因為銀行經營者與股東掏空資產之非法行為危害債權人利益所致。DIA 統計其資產清理程序中未經法院處理方式者佔 85%，直接銷售佔 13%，法院佔 2%。

九、墨西哥處理問題銀行退場經驗

墨西哥存款保障機構（The Institute for the Protection of Savings, IPAB）係於 1999 年依據銀行存款保障法（The Law for the Protection of Bank Savings）設立並取得法人人格及基本架構之公營機構（public entity），其成立宗旨在對存款人提供限額存款保險及建立對銀行提供財務援助之機制。為保障存款人權益，早期墨西哥對存款人提供全額保障。為使存款保險機制能夠發揮整體效果，並讓大部分的銀行存款能夠由全額保障平順轉換為限額保障，同時配合最新巴塞爾資本協定的規定，以及重建與限額保障相關金融法制和監理的架構，自 1999 年起，至 2005 年 1 月 1 日為止，IPAB 共分 7 階段逐次遞減保額。2009 年底止，墨西哥計有 41 家銀行，要保存款金額為 917 億美金，佔要保機構負債總額之 28.5% 及 GDP 之 9.8%。

墨西哥存款保障制度主要架構：

- | 採行強制投保制度，以避免產生逆選擇及存款擠兌
- | 可採行風險為基準的存保費率
- | 依照通貨膨脹指數調整保額水準

2003 年最高保額=1,000 萬墨幣通膨調整單位(UDI) (約當 300 萬美元)

2004 年最高保額=500 萬墨幣通膨調整單位 (UDI) (約當 150 萬美元)

2005 年 1 月 1 日起最高保額=40 萬墨幣通膨調整單位(UDI)
(2009.12.31 匯率約當 13 萬美元)

IPAB 由執行委員會負責監督管理，其成員係由獨立委員和當然委員共同組成。當然委員依本職任免，包括財政部部長、墨西哥中央銀行總裁、銀行證券監理委員會主任委員。

獨立委員，係由總統提名並經國會通過後任命。另由執行委員會主任委員由財政部部長擔任。

IPAB 處理問題金融機構機制概述

IPAB 對問題銀行處理之任務，旨在協助 1995 年金融危機之銀行及其債權人償債問題，其協助方式包括中止對問題銀行的財務援助計畫和對經營不善銀行進行停業清理。因此，IPAB 資產負債表主要涵蓋清理、融資（refinance）、重建等與金融危機相關的資產和負債。IPAB 自 1999 年成立後已處理 4 家金融機構理賠。目前 IPAB 問題銀行處理機制可分為下列項目說明：

1、法治架構

目前處理問題金融機構相關法律包括信用機構法及 IPAB 存款保障法內容包括早期預警制度、立即糾正措施、因應系統危機之金融穩定委員會制度、要保存款查核權、與主管機關會同查核權、理賠基金財源規定及財務協助、過渡銀行、購買與承受及理賠等方式。

2、問題機構處理前資訊蒐集

IPAB 於 2006 年修法後，要求金融機構需將要保存款分類存檔俾供 IPAB 依法查核，IPAB 並續於 2007 年公佈存款統一代號準則要求要保機構遵循。而 2008 至 2009 年期間 IPAB 已完成 30 家銀行存款查核，2010 年則預計查核 10 家。此外 IPAB 與主管機關亦訂有資訊交換協議。

3、問題機構清理人之指派與程序

(1) IPAB 存款保障法規定，IPAB 可擔任問題機構之清理人或指派第三人為法律顧問或清理人，惟該清理人需與 IPAB 簽訂合約，內容包括清理人責任與任務項目，如以

IPAB 名義處理存款理賠申請，並於進行清理程序第一天時完全控制問題機構營運，另須於 60 天內提交清理計畫，而 IPAB 之負責理賠、資產處理等小組成員則需定期與清理人開會了解進度，而 IPAB 可以問題機構之名義支出聘用專業第三人處理資產分類、評價及處分事宜所產生之費用。

(2) 回收目標透過第三者

IPAB 依規定必須處理、回收及銷售資產，且以回收價值極大化為目標，2009 年 12 月 31 日止 IPAB 回收出售之資產金額達美金 110 億元，大約為出售資產帳面價值之 26 %。

4、存款理賠處理程序及資訊系統

存款理賠法規包括 IPAB 理賠程序目前已經過 ISO9000:2001 年法規認證，程序包括要保機構營運及其存款系統資訊，包括正常理賠，簡化（快速）理賠及即時現金賠付方式等，IPAB 亦可使用倒閉機構人力協助理賠事宜及自動列印支票及匯款系統辦理賠付。

5、理賠溝通程序—IPAB 透過傳播媒體、廣播電台、公告方式、寄發訊息、問卷寄送、電報發送、電子郵件、客服中心、分支機構張貼公告及到存款人住處拜訪方式與存款人溝通理賠事宜。

2002 年 IPAB 處理理賠案例

銀行	理賠起日	理賠金額 (百萬披索)	理賠期間	申請理賠數量	存款人員
Quadrum	2002 年 3 月 4 日	4,598	7 日	634 件	954
Anahldac	2002 年 8 月 5 日	787	1 日	3 件	3
Industrial	2002 年 8 月 27 日	4,562	1 日	39 件	227
Sureste	2002 年 12 月 2 日	1,863	8 日	10,221 件	42,997

- 1.存款理賠平均等待時間：5 分鐘
- 2.70%小額存款人並未申請理賠（直接賠付）
- 3.70%之申請理賠案件係透過簡易程序辦理
- 4.上述理賠案件之申請中僅有 121 件遭到拒絕

小結

IPAB 為增加營運績效仍持續改進其法制架構，而 IPAB 亦體認妥適的計畫是必須的，尤其在處理問題機構之事前準備工作一定要取得足夠及正確資訊，而對相關人員之提供適切訓練是處理問題機構之成功要素。此外與存款人保持充分溝通與建置要保機構存款理賠資訊系統且能定時查核維持資訊正確性是理賠作業迅速正確之要素。

參、心得與建議

一、強化問題金融機構處理及清理機制，遏止金融危機蔓延效應發生

部份歐、美國家因欠缺處理具系統重要性之金融機構(如大型金融控股公司)之特別處理機制，在此次金融風暴付出高額代價，而為防範此類情況再度發生，引發系統性金融危機，均對大型高度關聯的金融控股公司的資本、流動性和風險管理實施更趨嚴格監管，美國金融監理改革重點之一，即是賦予 FDIC 必要職權以處理大型綜合性金融機構之倒閉案件，並由大型金融機構分攤處理倒閉機構費用。反觀我國則由於金融體系尚稱穩健，於此次全球性金融危機中，相對歐、美等主要國家受傷較輕。惟可參考歐、美等主要國家對於強化問題金融機構處理及清理機制之改革方向，同步檢視我國目前之機制及處理程序等，以預為因應。

二、建構問題金融機構退場機制，除參酌國外經驗，尚應考量本國國情，以為完善。

處理銀行倒閉事件牽涉許多人之權利及義務關係，需有完善之法制配套，否則執行面必定困難重重，且易紛爭不止。2005 年國際存款保險機構協會 (IADI) 雖已發布「銀行倒閉處理國際準則」，供各國建置完善退場機制參考。惟建置退場法制與各國民情、政治及社會認知有密切關係，並無一套標準模範法制可以逕行適用各國。例如，部分國家為加強保障存款人利益，訂定存款債權優先受償之法律規定，如：美國、土耳其及我國等；惟亦有部分國家認為存款人之權益與其他債權人無需不同待遇，如：英國及日本等國。此乃順應不同國情而產生之法制，並無誰是誰非之客觀認定。

由是，我國正值檢討修正存保條例之際，除參酌其他國家之法制，亦應考量我國民情，修正適合我國國情之問題金融機構退場機制。

三、確實發揮金融監理功能，金融安全網成員充分合作並分享資源，俾建構完善問題金融機構退場機制，穩定存款人信心。

金融監理與問題金融機構之退場處理雖屬不同專業領域，卻息息相關，一脈相承，不可切割分別治理。2000年土耳其發生金融危機時，Imarbank 案例特別值得注意。因該國當時金融監理鬆散，以致內部舞弊情事嚴重，停業時帳載存款餘額居然與實際餘額相差高達 65 億美元，且其存款保險機構無法適時取得存款人相關資料，為釐清存款人身分及存款實際餘額，需花費冗長作業時間處理，以致賠付存款之快速及準確等核心準則皆未能兌現，無異是對存款人最大之信心打擊，金融安全網實已失去效能。由是，存款保險雖是金融機構經營失敗時，存款人最後一道保障措施，惟若金融監理未能發揮應有之功能，最後賠付存款人時，亦難以穩定存款人信心。是以，IADI 建議，為有效處理問題/倒閉銀行，存保機構和其他金融安全網成員間應建立正式的資訊分享及協調合作機制。倘立即糾正措施成為及早干預程序的一部分，存保機構應能及早取得相關資訊，俾迅速評估銀行倒閉，並期減少公共資金之支出。

四、修法增訂於問題要保機構停業前得進行促成併購前置作業之法源

鑒於回歸存款保險限額保障機制後，問題要保機構之退場處理已無法比照全額保障機制作法，以接管維持營業不

中斷方式，辦理資產負債公開標售，促成問題要保機構被併購，順利退出市場。

為期在限額保障下亦能以營運不中斷方式促成併購或概括讓與，似可比照美國 FDIC 作法，修法增訂於問題要保機構停業前即能進行促成併購之前置準備作業。包括：於問題要保機構自救期間，本公司經主管機關通知及同意，得要求要保機構提供財、業務資料，並將資料提供予有併購意願之第三人辦理價值評估及比、議價、締結契約等，俾於主管機關勒令問題要保機構停業之次一營業日，即可由健全金融機構併購該停業機構並繼續營運，以保留問題要保機構營運價值，及降低問題要保機構停業對金融安定之衝擊。

五、加速推動跨國合作處理金融危機之機制

金融海嘯再次證明，全球金融體系交互影響已日益密切，金融全球化促使賠付範圍亦有擴大之勢，跨國賠付風險大為提高，對於降低金融機構倒閉風險及減少問題金融機構處理成本，跨國監理更有必要緊密合作，因此，存保公司除應進一步與他國金融監理單位簽署合作備忘錄(MOU)外，平時即應與已簽定合作備忘錄之對等機構強化實質交流，並加強國際關係之經營，積極參與相關議題，與各國存保機構甚至其他金融安全網成員間建立更實質之關係，以利我國多方瞭解跨國性金融問題並及早因應。

參考資料:

1. 「General Guidance for the Resolution of Bank Failures」, Prepared by the Research and Guidance Committee International Association of Deposit Insurers。
2. 「Bank Resolutions Core Principles and Guidance Points」, Joshua Lattimore, Canada Deposit Insurance Corporation, IADI Training Session *Resolution of Problem Banks* Arlington, VA, USA, April 5-9, 2010。
3. 「Role of Receiver in a Failed Bank」, Burcu GÜR, Savings Deposit Insurance Fund of Turkey, IADI Training Session *Resolution of Problem Banks* Arlington, VA, USA, April 5-9, 2010。
4. 「Resolution Transaction: Purchase And Assumption」, J M Chikura, Protection Board-Zimbabwe, IADI Training Session *Resolution of Problem Banks* Arlington, VA, USA, April 5-9, 2010。
5. 「Resolution Transaction: Purchase And Assumption」, Shinichi Sakai, Deposit Insurance Corporation of Japan, IADI Training Session *Resolution of Problem Banks* Arlington, VA, USA, April 5-9, 2010。
6. 「Bank Resolution Powers and Authorities」, David Wall, FDIC, USA, IADI Training Session *Resolution of Problem Banks* Arlington, VA, USA, April 5-9, 2010。
7. 「Resolution Transaction: Open Bank Assistance and Nationalization」, Oangho Jung and Sangjae Lee, KDIC, Korea, IADI Training Session *Resolution of Problem Banks* Arlington, VA, USA, April 5-9, 2010。
8. 「Bank Closing Process and Liquidation (Principles

and Effective Practices) 」，Valery, Mi roshni kov, Russia, IADI Training Session *Resolution of Problem Banks* Arlington, VA, USA, April 5-9, 2010。

9. 「Bank Closing Process and Liquidation (Principles and Effective Practices) 」, Enrique Estefan, IPAB Mexico, IADI Training Session *Resolution of Problem Banks* Arlington, VA, USA, April 5-9, 2010。

10. 「銀行倒閉處理國際準則」，蘇財源等 7 人，存保季刊第 19 卷第 1 期（95 年 3 月出版）

11. 「從全球金融風暴論存款保險制度在金融安全網之未來角色」中央存款保險公司提報財政部 98 年度自行研究報告，王南華等 8 人