

# 目 錄

壹、前言.....	1
貳、金融機構危機處理機制暨文獻探討.....	4
一、PCA 與退場機制.....	4
(一) PCA 架構與要件.....	6
(二) 退場機制.....	8
二、「系統重要機構」(systemically important financial institutions, 簡稱 SIFIs) 探討.....	11
參、英國處理問題金融機構之新架構.....	15
一、簡介 SRR 機制.....	15
二、Dunfermline Building Society (簡稱 DBS) 事件.....	17
(一) 簡介 DBS 支付不能.....	18
(二) BOE 處理 DBS 之工具與過程.....	20
(三) 爭議.....	22
肆、我國現行處理問題金融機構之評議.....	25
一、簡介我國現行處理機制.....	25
二、個案案例.....	27
三、衍生問題.....	31
(一) 立即糾正措施的真實效力.....	31
(二) 財政部角色問題.....	35
伍、結論與建議.....	37
一、結論.....	37
二、建議.....	40
(一) 制度面及實質面強化各主管機關因應金融危機事件之緊密合作與聯繫.....	41

(二) 強化中央銀行擔任金融穩定任務之實質個體金融檢查權力.....	43
附錄一：行政院金融重建基金.....	48
附錄二：大法官第 488 號解釋全文.....	50
附錄三：銀行法第 44 條至第 44 條之 2 規定.....	52
附錄四：行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點.....	54
附錄五：中央銀行檢查金融機構業務要點.....	56
參考文獻：.....	60
英文.....	60
中文.....	62

## 表 次

表 1：美國立即糾正措施.....	7
表 2：DBS 處理時程說明表.....	20
表 3：美國 PCA 措施與英國 SRR 機制.....	22
表 4：中興銀行與中華銀行重要資訊比較表.....	28
表 5：兩中事件爆發危機之原因彙整分析.....	29
表 6：銀行法第 62 條及第 64 條修正條文前後對照表.....	32
表 7 我國銀行資本適足性管理措施.....	33
表 8：金管會成立前金融體系之監理分工單位.....	45

## 圖 次

圖 1：金融機構存歿流程圖.....	4
圖 2：問題金融機構處機制對財政成本及系統風險之影響.....	5
圖 3：金融機構生前契約圖.....	14
圖 4：英國銀行及 BS 存放款市佔率趨勢圖.....	18
圖 5：2009 年 3 月 DBS 之資產負債概略圖.....	19
圖 6：近期本國銀行資產品質概況圖.....	40
圖 7：問題金融機構處理機制圖.....	42

# 問題金融機構處理機制

## 一金融安全網之新架構

方晴\*

### 壹、前言

「歷史不斷重演，但總有軌跡可循」，引用馬克吐溫的名言來作為本文開頭的第一句話，也是一個小小的我處在大大金融動盪的時代，感受深刻的一句話。

怎麼說呢，次貸風暴發生後，全球先是一窩蜂探索其與 1929 年經濟大蕭條有何異同，緊接著，國際知名金融機構紛紛出版有關問題金融機構之解決機制文案；環顧中外古今，金融危機之成因或許不同、引發危機的層面也不同，惟就解決方法論，該存在之理念依舊存在，包括大家耳熟能詳的純熟監理、資訊透明、甚至公司治理等建議，其實這些風險管理的概念從未曾改變，唯一改變的是我們藉由不同危機之處理經驗，審慎建構與修補一塊塊的防火磚，再一層層堆砌屬於我們自己的金融安全網防護牆。

「問題金融機構處理機制」，不是什麼了不起的新發明，其中最為人道知的是 1984 年美國在處理儲貸機構破產事件後，就已訂定相關法律架構來執行立即糾正措施（Prompt Corrective Action，簡稱 PCA）制度，簡單來說，該項機制明定主管機關在金融機構產生問題時即可著手干預，並且建立過渡銀行概念，協助主管機關在處理問題機構退場時還可以繼續維持該機構之營運不中斷，不僅充分保障存款人權益，亦給予主管機關充分時間來處理問題資產，主要理念不外乎

---

\* 本文作者現任職於中央銀行業務局，本文觀點純屬個人意見，與服務單位無關，若有任何疏漏或謬誤，概由作者負責

「早期處理、早期治療」，畢竟以動員納稅人的錢來處理問題金融機構之支付不能，或是放任金融機構無秩序之退場，均非一國經濟體所能承受。

本篇報告重點在強調問題金融機構處理機制之重要性，不過該項制度可以運作無誤，絕對不是只靠單一制度單打獨鬥就可以風平浪靜，仍需輔以其他機制與配套措施，例如金融監理、央行流動性提供、以及存款保險制度等，才能互謀其利。

1984 年儲貸危機事件後，金融體系雖偶有風波但無重大動盪，直到 2007 年 3 月貝爾斯登<sup>1</sup>敲響第一聲警鐘之後，全世界的金融狀況開始一陣陣天搖地動，2007 年 8 月北岩銀行<sup>2</sup>擠兌事件，一幕幕群眾排隊提領存款的畫面，隨著媒體網路向全世界擴散，不僅英國震驚，全世界也都不可置信的張大嘴巴，大家沒預料到美國國內引發之危機事件，竟然也會漂洋過海侵襲英國；緊接著，2008 年 8 月雷曼兄弟<sup>3</sup>破產，AIG<sup>4</sup>陷入財務危機，全世界都在猜到底誰是下一個雷曼的「兄弟」，當市場猜疑愈深，授信措施當然就愈嚴謹，環環相扣下，金融市場頓成冰窖根本不足為奇。

各個政府在面對金融機構危機事件，要救或是不救總會引發各界不同正反觀點，所謂「太大不能倒」、「太複雜不能倒」、或是「太大救不了」，不管何種悚動標語，在在突顯出政府在處理問題機構退場之左右為難。

怎麼辦？處理問題金融機構總不能每次都靠政府採彌平缺口方

---

1 貝爾斯登為一家場外衍生品交易商，2008 年 3 月爆發財務危機，進而申請破產，惟該公司一旦破產，將造成釐清債務債權極大困難。

2 北岩銀行為英國 140 年來首次銀行擠兌案件，前身屬建築會社（Building Society），1997 年轉為銀行，係英國第 5 大銀行，最初北岩銀行提供貸放資金主要來自躉受市場，所佔比重高達 75%，相較其他機構，此項比率十分高，而且該行對於房貸又以證券化方式賣到資本市場。次貸危機發生，房貸證券化市場結凍，市場缺乏買家，北岩銀行在無法取得資金之情況下，向 BOE 求救，該事件經媒體披露後，引發擠兌人群。總計該期間被擠兌之金額達 46 億英鎊。

3 雷曼兄弟母公司財務陷入困境，且無法尋覓到必要的重建資金，因此向紐約法院申請適用破產法第 11 條，正式向外界宣布破產。

4 AIG 是全球第一大保險公司，擁有超過 34 兆資產，相當於 3 倍台灣 GNP 數字，惟因其旗下之一家子公司因操作衍生性商品失利，導致整個集團差點崩塌瓦解。

式處理，如何讓該等機構在不劇烈影響金融市場之情況下順利退場，成為各國著重之焦點；英國在北岩銀行事件後，認為有必要改進該國金融機構之退場機制，爰催生「特別處理機制」，本文將會就該項機制加以敘明。

如何處理問題金融機構退場，不僅是一門學問，也是一門藝術，如果一國法制無法提供架構來處理問題金融機構退場，則監理寬容的政策將會一用再用，畢竟政經無法分離。但是有法制，還必須要有處理時點、處理工具、以及處理單位，工程之浩大，絕對需要一國政府所有部門群策群力共同完成。

本報告共分五章，除前言外，首先陳述金融機構危機處理機制暨文獻探討，其後說明英國推出解決問題金融機構退場之「特別處理機制」，再來說明我國現行處理問題金融機構退場之現況與遭遇困難，最後則為結論與建議。

最後，還是該感謝所有對這份報告貢獻心力的人；在英國出訪期間，謝謝央行倫敦辦事處的郭代主任滄安、至平還有維娟代為處理行程安排以及提供日常生活之各項必要協助；謝謝英格蘭銀行及英國存款賠付保險公司指派專人解惑之外國友人們；謝謝業務局的大家長尤局長、貼放科賴襄理、曉攻科長；當然最感謝的還是我的大女兒子榕，謝謝她在我出國期間義無反顧當起 2 個禮拜的小媽媽，負起照顧妹妹的責任。

本文完稿於 2010 年 12 月

(本文所提之年份，皆以西元年表示)

## 貳、金融機構危機處理機制暨文獻探討

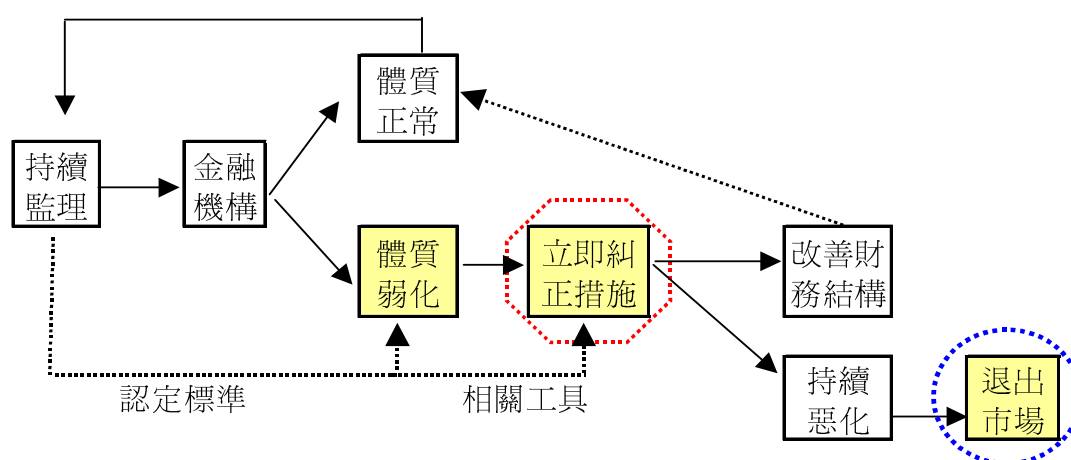
本章重點著重介紹近期有關「立即糾正措施」以及「系統性重要機構」(systemically important financial institutions, 簡稱 SIFIs) 處理機制之相關文獻。

觀看近期文獻對於問題金融機構處理機制之探討，主軸精神並未改變，如果真有說有何異同，應該在於不同危機事件發生後，對於原有處理機制給予適度之加強與修護，正所謂「亡羊補牢、猶未晚已」。

### 一、PCA 與退場機制

問題金融機構處理方式，簡單來說就是二分法，看是要存（繼續營運）、或是要歿（退出市場）。

圖 1：金融機構存歿流程圖



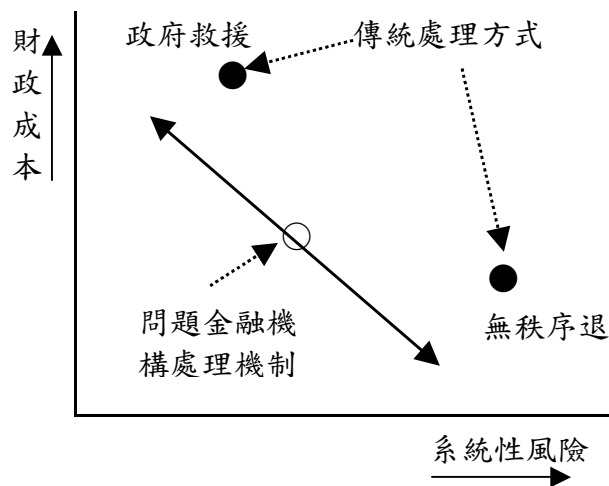
資料來源：作者自行整理。

現實處理過程中，最後結果出現「存」或「歿」前，仍存在彈性選項；就圖 1 流程圖來看，金融機構面臨弱化時，監理機構可以在情況未嚴重惡化之前，採取立即糾正措施，協助問題金融機構渡過難關，惟一旦金融機構體質持續惡化，則一國政府在處理該等機構退場時，需輔以其他配套措施，以其在影響金融市場最小之前提下，完成清理工作，就金融機構退場議題，涉及範圍廣泛，除充分瞭解退場對

金融市場之衝擊外，尚須考量該機構規模大小、業務複雜度難易、以及是否涉及跨國業務等問題。

圖 1 所述「立即糾正措施」，在處理問題金融機構架構中扮演相當重要角色，主軸概念很簡單，它要求主管機關依據問題金融機構之情節輕重，採取不同處理措施，惟處理時點是一項藝術，太早處理，有傷該國經濟體發展，太慢處理，政府支付成本過高，道德風險加劇，如何拿捏其中的分寸，考驗主管機關之智慧。

圖 2：問題金融機構處理機制對財政成本及系統風險之影響



資料來源：Martin Čihák and Erlend Nier “The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions- The Case of the European Union”, The IMF Working Paper wp/09/200.

立即糾正措施之目的在於提早協助金融機構解決其本身財務或業務上之困難，但如果處理問題金融機構有其急迫性，則必須配合其他輔助措施，例如購併至其他金融機構、設立過渡銀行處理問題金融機構資產、購買及承受交易、存款移轉等，當然還包括公部門資金挹注之承諾。

之所以動用龐大人力與物力來處理問題金融機構退場，仍在於金融機構角色之特殊性，由其金融機構仲介功能攸關產業競爭與經濟發展，不當的倒閉程序將造成龐大之社會損失，一國在處理金融機構之



支付不能時，存款人之權益需列為第一優先考量，一旦民眾對金融機構喪失信心，恐需長久時間努力才有辦法修補，回顧過去 1995 年彰化四信案，主管機關最初決定彰化四信納入清理之政策下，並未對存款人權益做出例外處理，結果引起台中、雲林、彰化地區一連串之擠兌案，最後政府動用龐大之財力、物力去解決；另為避免道德風險擴大問題，在任何財務協助措施之下，制度設計必須由股東與投資者負擔損失。

### (一) PCA 架構與要件

Basel Committee on Banking Supervision 認為，監理機構除了對金融機構採行監管措施之外，也應就金融機構發生問題之情節輕重，採取適當之立即糾正措施，以期早期發現、早期治療。

採行立即糾正措施需具備以下三個要件：

- 一、事前充分的監理資訊，並且可以透過各項管道蒐集該金融機構相關資訊，資訊必須可靠、有效。
- 二、法律授權：為避免政治干預及遊說團體延宕問題金融機構處時效，巴塞爾委員會建議以法律明定監理機關有權去執行立即糾正措施法制架構，將可有效避免監理寬容政策一再發生。
- 三、糾正措施工具之彈性運用：例如股東挹注資金、限縮股東權利、限縮股東盈餘分配、撤換高階管理人、限縮薪資、強化公司治理內部控制與風險管理、維持高資本適性與流動性比率、減縮資產規模、限縮部分業務、指派管理人等多項措施。

美國早在 1980 年代儲貸危機事件後，為有效累積存款保險基金，並限縮監理機關監理寬容政策，爰於 1991 年訂定 Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act(簡稱 FDICIA)，該法授權美國聯邦存款保險公司(FDIC)必須依照金融機構資本等級進行不同程度

之干預，其中最主要的精神就是 PCA 制度以及最小成本法<sup>5</sup>(Least Possible Cost Resolution Requirement)之概念。

表 1：美國立即糾正措施

級別	分級標準			糾正措施
	風險性資本比率(1)	第一類風險性資本比率	槓桿比率(3)	
資本良好	≥10%且	≥6%且	≥5%	無
資本適足	≥8%且	≥4%且	≥4%	除非有FDIC核准，否則不得進行存款經紀業務。
資本不足	≥6%且	≥3%且	≥3%	1、限制股利發放。 2、需提資本重整計劃。 3、限制資產成長。 4、併購、設立分行及新業務的開發皆須取得核准。
資本顯著不足	<6%或	<3%或	<3%	1、同資本不足時之規定。 2、需進行增資，限制關係人交易。 3、限制存款利率。 4、限制董事酬勞的發放。
資本嚴重不足	有形淨值 (Tangible Equity) 佔總資產比率 ≤2%			1、同資本顯著不足時之規定。 2、應於90天內立即改善，否則由管理人或由破產管理人接管。 3、限制對次順位債權之支付。 4、進行以下行為，需先取得FDIC許可； (1) 進行非核心業務之實質交易。 (2) 對高度槓桿操作的交易進行授信。 (3) 變更會計處理方式。 (4) 支付紅利。

註：(1) 風險性資本比率 (Total Risk-based Capita; Ratio) = 資本總額/加權後風險性資產 (Risk-weighted Capital)。

(2) 第一類風險性資本比率 (Tier 1 Risk-based capital ratio) = 第一類資本/加權後風險性資產。

(3) 第一類槓桿比率 (Tier 1 leverage ratio) = 第一類資本/資產總額平均數。

資料來源：The FDIC Quarterly Banking Profile

<sup>5</sup> 儲貸危機事件，保險基金損失加劇，FDICIA 規定 FDIC 應對倒閉銀行採取最小成本法，確立讓存款人分擔倒閉銀行損失之基本原則。

依照 FDICIA 第 131 條規定，存保機構應依資本水準分為五個等級，並輔以槓桿比率，該五等級依序為：資本良好 (well capitalized)、資本適足 (adequately capitalized)、資本不足 (undercapitalized)、資本明顯不足 (significantly undercapitalized) 以及資本嚴重不足 (critically undercapitalized)；主管機關依據資本等級採取不同監理措施；落入後三標準者，必要採行相關措施，例如限制盈餘分配、辦理增資、限制存款利率及收受同業存款、撤換董監事會、接管或監管等：

- 一、資本不足 (undercapitalized)：監理機關必須更積極監控該等機構之營運狀況，且不得利用貼放窗口申請融通，如該機構要合併、增設分行或開發新種業務，必須經過監理機關同意。
- 二、資本明顯不足 (significantly undercapitalized)：除非監理機關同意，否則不得對次順利債權支付股利。監理機關要求該機構辦理證券化商品出售、降低高風險承辦業務、加強風險管理等事項。
- 三、資本嚴重不足 (critically undercapitalized)：監理機關必須在 270 之內進行處理<sup>6</sup>，除非該機構逾放比率下降、有獲利、或者是有足夠資訊認定該機構未來不會有支付不能之情況發生者，則可不必辦理清理或接管。

另為利標售作業順利完成，FDIC 可於金融機構停業前進行秘密標售。

## (二) 退場機制

Basel Committee on Banking Supervision 於 2002 年 3 月發表文件指出，問題金融機構存在型態，不外乎資本適足性不足、資產品質惡化、流動性不佳、以及鬆散之風險管理程序；為何會發生此種情況，

---

<sup>6</sup> 依據 FDICIA 規定，如果有形淨值 (Tangible Equity) 佔總資產比率  $\leq 2\%$  低於 2% 時，應於 90 日內指定屆管人或清理人處理之，並得有 2 次延長機會。FDIC 在清理期間，以 90 日處理完畢為原則。

其與金融機構借貸程序、貸款集中度過高以及承作高風險業務等因素有關。

當金融機構生病徵兆發生後，監理機關之處理原則必須具時效性、考量成本效益、處理措施須具備彈性、處理一致性、降低道德風險以及提高處理透明度等原則。

只不過該如何讓問題金融機構順利退場，怎麼退，如何退，在考驗政府與主管機關智慧，一旦處理不好，小水災也會釀成大海嘯，以我國為例，1995年彰化四信案就是一個很好的例子<sup>7</sup>。

退場機制可以分為三面向來說明，首先是確定危機發生成因，係來自內部經營不善，或是外部突發事件，交互影響的問題是絕對存在，再來就是主管機關對於問題金融機構作出專業判讀，並充分與其他金融主管機關溝通處理模式，最後則是判定問題金融機構該存在或是退出市場。

重點在於該如何退？

再度重申金融機構角色之特殊性，金融機構一旦支付不能，若伴隨存款人信心不足，將會導致如瘟疫般之蔓延效果在金融市場擴散，因此使用傳統破產程序來處理金融機構退場，將面臨兩個問題，一是處理時間過久，二是處理工具不足，一拖再拖的結果就是重蹈中興銀行覆轍，該行從淨值為正一直處理到淨值為負，結果讓國庫損失加劇，變相增加納稅人負擔。

英國在處理北岩銀行案件，從案發當時英格蘭銀行不願提供緊急資金融通，到最後政策決定收歸國有<sup>8</sup>，這條路走得坎坷，北岩銀行案例也讓英國政府明白問題金融機構退場如採一般破產程序處理，不

---

<sup>7</sup> 有關彰化四信案例，請參閱本文第四章之介紹。

<sup>8</sup> 北岩銀行事件之後，英國財政部認為北岩銀行在2008年收歸國有乃是基於當時整體評估後採行之最佳決策，處理北岩銀行案件，財政部花了750百萬英鎊，顯不利於納稅義務人，且收歸國有計畫在當時太過於樂觀，2008年3月財政部同意該項計畫，6個月之後，北岩銀行評估損失達585百萬英鎊，遠高於當時評估高出314百萬英鎊。綜觀損失金額差距之大，在於2008年3月財政部核准報告係以房價下跌5%作為評估基準，但在2008年底，實際房價卻較上年下跌13.5%。

僅曠日費時，且耗費不貲，爰催生問題金融機構特別處理機制(Special Resolution Regime，簡稱 SRR)。

處理問題金融機構退場可以使用的工具包括以下各類：

- 1、將問題金融機構之部分或全部業務移轉給私人買家。
- 2、鼓勵合併案，惟需考量不同公司文化、資訊系統相容性、人員安置等問題。
- 3、購買和承受交易：透過私人企業或外部買家購買部分資產或負債之行為，此項交易行為在於使問題機構更具賣向，已吸引潛在購買者。
- 4、成立過渡銀行：最主要功能在維持問題金融機構之正常運作，「過渡」之主要含意在於提供一個架構，提供問題金融機構倒閉以及新購買者未出現之前之連結機制。在英國 SRR 架構下，係由英格蘭銀行擔任過渡銀行角色。
- 5、公部門資金之挹注：有助穩定金融市場信心及協助各項解決措施之順利完成。
- 6、資訊充分揭露，並廣徵各界看法，以作為日後處理之相關參考與改進目標。

綜上所述，一國政府要避免公資金過度介入問題金融機構處置，就必須在機構價值尚為正數之前予以干預處理，明定 PCA 處理時點將可有效避免監理機關過度運用監理彈性之空間。

Basel Committee on Banking Supervision 在 2002 年 3 月發表有關問題金融機構之監管原則及處理方式：

- 1、監理機關在處理問題金融機構必須維持金融體系之信心、保存機構資產價值、及限縮處理成本。
- 2、處理機制必須包括立即糾正措施，所謂立即糾正措施必須根據不同狀況設定不同之處理方式，終結金融機構應屬最後手段。
- 3、金融監理機關所處之任措施必須充分與央行及其他監理者溝

通。

- 4、如果結束金融機構之決定是迫切的，則其他處理措施必須輔以配合，例如由其他體質良善之機構合併、購買及承受交易、持續運作系統以及成立過渡銀行等措施。
- 5、央行對於緊急流動性之資金需給予提供，惟對於支付不能機構提供融資，隱含必須以政府資金援助，而非出自央行之手，任何流動性支援以及支付不能之資金救援，必須輔以穩健之糾正程序。

如果我們以上的標準來衡量美國對於貝爾斯登及雷曼兄弟之處理態度，其間存在很大差異，兩者同樣都是投資銀行，雷曼兄弟之資產規模遠較貝爾斯登為大，但美國在當時同意援救貝爾斯登，確不願意援救雷曼兄弟，就事後諸葛的角度觀之，雷曼兄弟宣布破產，確實存在政策上之瑕疵，重點在於一國政府讓大型機構倒閉，如果相關配套措施未盡齊全，期待以人民理性態度或是自認為純熟之市場機制來處理，恐怕為癡人說夢；美國，資本市場運作堪稱世界一流，但是雷曼兄弟事件提醒全球一件事，原來金融市場也可以這麼不堪一擊，也衍生出到底該如何讓大型金融機構退場問題。

## 二、「系統重要機構」(systemically important financial institutions，簡稱 SIFIs) 探討

本章主要在說明目前處理 SIFIs 退場機制之相關論點，其中特別論及金融機構之「生前契約」，生前契約之主要目的在於解決資訊不對稱性，以期 SIFIs 在引發金融市場劇烈波動時，可以迅速對症下藥。

認定 SIFIs 有其困難度，目前比較可以接受的說法係以規模大小做主要判讀，其他尚可以業務同質性以及交互影響性之因素來認定，同質性之金融機構，雖然個別規模不大，惟因家數多，對市場具相當影響力，如一旦外部事件影響導致該等機構安全性堪虞，也會形成系

統性危機。

貝爾斯登、北岩銀行、AIG、雷曼兄弟等案件發生後，國際各大組織開始研究如何讓 SIFIs 順利退出市場；2009 年 10 月 G20 針對 30 個國家<sup>9</sup>問卷調查，其對系統性重要機構之看法包括：

- 1、SIFIs 之認定標準最主要在於規模大小，次貸風暴發生，一些避險基金等高度使用槓桿之金融機構，其對金融體系亦具有系統性重要，因此曝險部位之關聯性亦為 SIFIs 認定重點之一。
- 2、在危機爆發之前，並未有任何程序去評估或衡量 SIFIs。

G20 對 SIFIs 表達退場措施之建議：

- 1、所有裁決與否必須有政策架構，以降低道德風險。金融穩定委員會(Financial Stability Board，簡稱FSB)認為處理問題金融機構機制包括股東及貸款者必須承擔損失。
- 2、所有裁決須具有效率之退場工具，且在無系統干擾及無損納稅人權益之前提下處理問題金融機構。這些機制必須包括一些處理能力：例如政府應持續關注（going concern）SIFIs 之資本與負債重建速度與效果，以及事後關注（gone concern）SIFIs 重建後之運作狀況與評估，以及利用過渡銀行方式協助 SIFIs 處理部分需處分之業務等。
- 3、所以裁決必須有能力對於不同 SIFIs 設置不同標準，包括輔以不同類型之配套措施以及法律組織架構。
- 4、主管機關必須有能力根據 SIFIs 之風險類型適用不同監理要求，基此，主管機關要認定風險、評估風險以及適度干涉 SIFIs 降低風險。此外，監理機關應強化金融基礎設施，降低失敗銀行之蔓延效果。

---

<sup>9</sup> 包括阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國、法國、德國、印度、印度尼西亞、義大利、日本、墨西哥、蘇俄、沙烏地阿拉伯、南非、南韓、土耳其、英國、美國、香港、荷蘭、新加坡、瑞士、奧地利、匈牙利、西班牙、瑞典、羅馬尼亞。

5、所有裁決必須合地合宜，或加強主要金融基礎設施以降低金融機構之蔓延風險，基礎設施必須符合系統穩定性。

美國聯邦準備理事會成員 Daniel K. Tarullo 發表金融危機處理機制報告「Toward and Effective Resolution Regime for Large Financial Institutions」<sup>10</sup>，該份報告主要重點在陳述貝爾斯登以及北岩銀行危機事件，顯示各國政府在處理大型金融機構時面臨兩種選項：

一、資本挹注，維持該問題金融機構正常營運運作，隱含全民買單。

二、尋求銀行破產程序，然後危機事件蔓延至其他相關機構。

第一個案例可以為貝爾斯登，第二個案例是雷曼兄弟。

可惜的是以上兩個選擇副作用過大，因此必須開發第三個選擇，就是主管機關必須有機制去處理問題金融機構退場措施，此種措施必須輔以金融監理機制以及強化各監理機關之緊密合作。

如果政府在處理問題金融機構必須支付成本，這項成本必須來自金融市場參與者而非納稅義務人。況且由借貸者及股東承擔損失，長期而言對於市場紀律是有助益的。

面對國際金融危機事件，所謂跨國境之流動性提供是困難的，加上蔓延速度又快，使得各國政府在處理問題時變的較以往更為棘手，因此，為了解決前開問題，爰有「生前契約」之訂定，生前契約在於確保股東以及貸款者之權益，也使主管機關可以明白銀行瀕臨危險之界線到底為何，畢竟金融市場資訊不對稱<sup>11</sup>之情況永遠無法有效解決，如果可以減少錯誤判斷，代表政府與企業均可以雙贏。

生前契約之要件，包括由業者自己決定何種時點需要面臨處理。

---

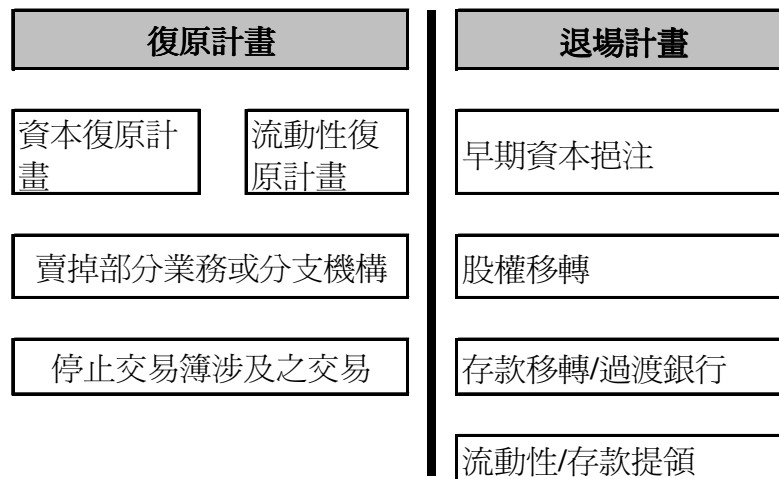
<sup>10</sup> 該篇報告發表於 2010 年 3 月。

<sup>11</sup> 2001 年諾貝爾經濟學獎得主分別為 G. A. Akerlof、A. M. Spence、與 J. E. Stiglitz 等三位美國著名學者，以其對「Asymmetric Information Market Analysis」研究，共同摘冠，其所提出「lemon market」，係屬資訊不對稱下之產物。「lemon market」以美國二手車市場為例，在中古車市場裡，壞車當道，好車不來，使得中古車市場到處充滿「lemon market」，交易量銳減，市場功能喪失，最後結果就是市場失靈，如果我們觀察次貸風暴所導致之銀行間拆借凍結來觀察，所謂 lemon market 結果就是懲罰所有正常營運所需資金拆借的機構，即便是手中無任何美國次貸市場之暴險銀行，在此波流動性問題之下，同樣面臨倒閉危機，例如北岩銀行。



Martin Čihák and Erlend Nier (2009) 認為金融機構生前契約主要精神在於如果機構要從事高風險行業，則必須有相對應之資本挹注；當金融機構在擬定生前契約時，必須就危機類型擬訂不同之應變計畫，執行時間則須在短期間內進行（例如不超過 6 個月）。

圖 3：金融機構生前契約圖



資料來源：Thomas F. Huertas “Resolution and Contagion” speech , FSA, 26 Feb. 2010/10/12

綜上，如要處理 SIFIs 問題，或許我們需要一個比 SIFIs 還更強大之監理機構，事實上呢？這恐怕還是一個夢想，因為法制建置以及監理規範，本就有落後金融市場發展之真實現況存在，因此，我們希望這些大型機構可以自己說明清楚到底何時需要監理機關進駐協助，好比監理彈性運作問題，一旦監理機關冀以未來時間經過，來換取目前危機之自動矯正，那麼大型機構對於生前契約之心態應該如出一轍。

有解嗎？或許吧！

## 參、英國處理問題金融機構之新架構

2007年8月爆發北岩銀行事件後，不僅震撼全球，也震撼英國政府高層，北岩銀行最後的下場是由政府出手相救（收歸國有），此舉也正式催生問題金融機構退場機制（special resolution regime，簡稱SRR）。

北岩銀行事件檢討面向<sup>12</sup>很多，主要缺失在於傳統破產程序無法有效解決問題金融機構退場<sup>13</sup>，最終需政府以動用納稅人的錢來彌平金融機構之虧損；2009年2月，英國在銀行法修正案中正式訂定SRR機制，強化金融主管機關維持金融穩定權力，使監理機關在金融機構可能發生倒閉或是其他存款機構威脅到金融穩定、存戶存款或是納稅人權益時，主管機關均可以介入處理。

### 一、簡介 SRR 機制

2009年銀行法(Banking Act 2009)正式催生SRR措施<sup>14</sup>，該機制主要目的在於強化主管機關處理金融危機之標準程序，保護存款人列為首要目標之一，當然這個目標之目的在於維繫存戶信心，並藉此嚇阻蔓延效果以及捍衛金融穩定之任務，依據該制度設計，主管機關得以利用相關工具，有效率處理問題金融機構之後續措施。

SRR可供使用工具包括移轉全部或部分業務至其他民間部門、或移轉至過渡銀行、或暫時接管等措施。

除了以上工具使用，SRR亦提供主管機關可以讓金融機構進入管理及破產程序（bank administration procedure & bank insolvency procedure）。

---

<sup>12</sup> 包括監理制度、流動性提供以及存款保險制度等面向之探討。

<sup>13</sup> 傳統之破產程序不服現狀之主要理由包括：無法處理民眾信心危機及保障存款人權益、無法繼續提供金融機構營運業務等問題。

<sup>14</sup> 前身為2008年推出銀行業特別條款法案（the Banking Special Provisions Act）

以銀行管理程序而言，問題金融機構在讓渡期全部或部分業務至其他部門之後，所遺留下之問題資產，可透過過渡銀行來處理；至於銀行破產程序，在於確定存款人能收回存款之權益，其他有關清算程序則由法院以及清算人負責執行。

不論走清算程序或是管理程序，SRR 之三方主管機關都必須密切合作，同時存款保險公司<sup>15</sup>角色加重，以確保存款人之權益不會因金融機構發生問題而受到損害。

前開所稱三方主管機關，分別為財政部、金融監理局（FSA）以及英格蘭銀行（BOE），3 機關各司其職，相互合作，分工內容說明如下：

- 1、FSA：負責監理責任以及規範行動，FSA 必須去判定問題金融機構需不需要採用 SRR 機制處理，換言之，FSA 是 SRR 啟動者。
- 2、BOE：負責 SRR 運作，包括決定 SRR 使用工具，如存款移轉、設置過渡銀行等，此外並視情況需要，提供必要之流動性，BOE 在決定使用工具前，須先與財政部及 FSA 諮商。
- 3、財政部：判定是否以公資金挹注，為 SRR 整體政策負責，以及決定問題金融機構是否收歸國有等。
- 4、FSCS（存款賠付機構）：賠付倒閉不能機構之存款，並轉移支付金額至合格存款者，主要目的在於協助存款保險安定功能，並配合協助合併案之完成。

存款服務賠償機構（Financial Services and Compensation Scheme，簡稱 FSCS）可視為英國存款保險公司，該機制仍以事後收取保費並用以支付存款賠償之制度設計，SRR 架構下，有關 FSCS 配套措施如下：

- 1、FSCS 可事前收取保費，以建立銀行倒閉緊急應變基金。

---

<sup>15</sup> 英國存款保險公司全名為金融服務賠償機制(Financial Services Compensation，簡稱 FSCS)

- 2、財政部可要求 FSCS 分攤因採行 SRR 所衍生之費用。
- 3、FSCS 可將銀行倒閉緊急應變基金，投資於財政部之國家貸款基金。
- 4、財政部可融資予 FSCS，相關融資金額等規範由財政部訂定。
- 5、授權 FSCS 迅速辦理賠付或移轉存款至承受銀行。
- 6、FSCS 可向倒閉銀行追償其因賠付存款人所產生的損失。
- 7、FSCS 為辦理各項業務及賠付作業，可透過 FSA 或其他管道取得相關必要資訊，並可要求個人提供相關資料。
- 8、FSCS 可向已列入特別處理機制之銀行取得必要資訊，以利其先行估算賠付存款人之分攤成本。

SRR 適用對象包括：

- 1、銀行及建築會社(building society)；
- 2、外商銀行在英之分支機構；
- 3、英國銀行之海外分行；

有關債權人權益問題，SRR 確保不會因採用 SRR 機制而改變其權益，如過渡銀行處理資產產生收益，則將回饋債權者及股東。

啟動 SRR 機制，事前必須確保相關資訊之蒐集完備，以利主管機關作出正確判斷，資訊範圍包括：

- 1、相關法律架構。
- 2、蔓延效果之配套處理。
- 3、確認機構對於市場以及支付系統架構之影響程度。
- 4、資產分割相關資訊。
- 5、存款人之存款資訊、如到期日以及金額等。

## 二、Dunfermline Building Society（簡稱 DBS）事件

2009 年 2 月英國通過銀行法修正案後，輔於 2009 年 3 月份以 SRR 機制來處理 DBS 支付不能案件。

## (一) 簡介 DBS 支付不能

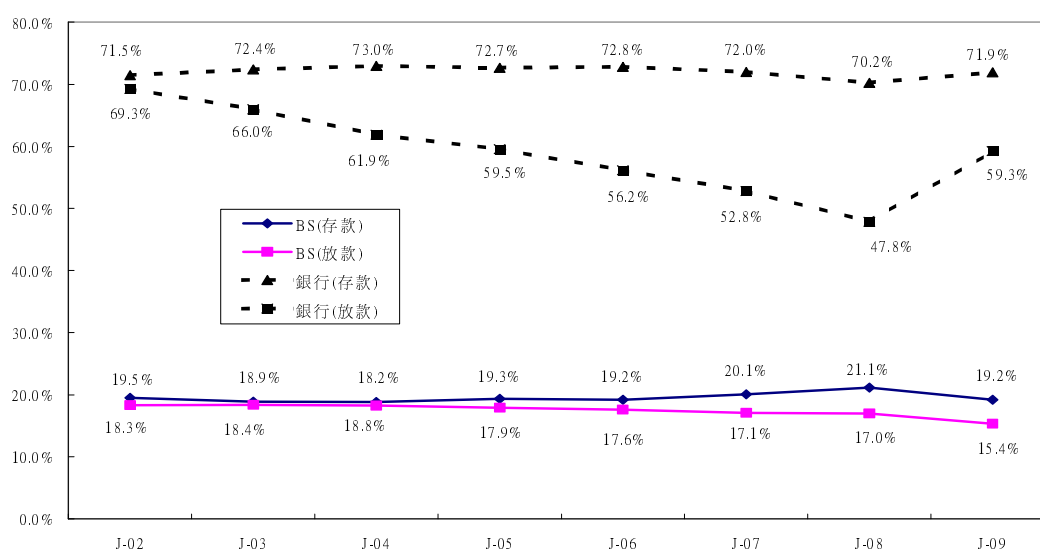
在說明 DBS 案件之前，簡單介紹建築會社 (building society, 以下簡稱 BS)，相較銀行而言，BS 算是規模比較小、承做業務較為單純之金融機構，有點類似我國信用合作社或是農漁會信用部。

BS 係以存款及房貸為主要業務，近期部分 BS 承作多角化經營，將業務觸角放寬至個人金融服務，簡單來說，可以將 BS 視為吸收存款並辦理房貸之共同基金形式 (不同於銀行體系交由股東運作方式)，每一家 BS 均有一個理事會來決定營運策略。

BS 運作好處在於可以降低成本，並提供較競爭者較為優惠之房貸利率及較高之存款利率。受制於規模小因素，承作業務也有所限制，依據相關法律規定，BS 僅有百分之 50 資金可以來自躉售市場，整體而說，該項比率應目前僅有百分之 30 左右。

放款業務上，法規規定 BS 必須以其收受之存款，辦理具保險之住宅貸款業務，不過基於與其他金融機構競爭之考量，FSA 也開放 BS 可以承做商用不動產、租賃不動產等相關業務，惟規範該等業務之上限比率。

圖 4：英國銀行及 BS 存放款<sup>16</sup>市佔率趨勢圖



<sup>16</sup> 存款係指零售存款年底總餘額；放款係指年底房貸在外流通餘額。資料來源英格蘭銀行。

2010年9月，英國BS計有49家，家數亦是逐年遞減，2009年年底，BS總資產價值約46,119百萬英鎊。

DBS成立於1869年，為英國第12大BS，也是蘇格蘭第1大之BS，總服務顧客數超過3萬人，計有550員工，34家分支機構，零售存款約22億英鎊。

2002年DBS開始建立商用不動產借款機制，2004~2007年間英國商用不動產開始蓬勃發展，DBS因為利潤差距縮小進而挺身進軍商用不動產市場，2007年初期爆發次貸風暴後，全球房地產一片應聲倒地，DBS也因商用不動產業務損失，爰於2008年關閉此項業務。

2004年至2008年間，DBS辦理商用不動產之餘額由112百萬英鎊上升至628百萬英鎊；2008年DBS損失近24百萬英鎊，FSA認為該機構在躉售市場籌資已面臨困難。

DBS將其業務觸角轉移至商用不動產業務之最主要因素仍屬傳統房貸業務之價格競爭因素，為謀求更大利潤，進而開發新的業務區塊，以期可以與其他機構相互競爭。

2008年Mood'y調降DBS信評，2009年3月DBS正式走入歷史。

2009年3月英國政府在處理DBS時，該機構並無發生立即性之流動性風險危機，惟根據事後之試算，DBS處理當下已經面臨負債大於資產之問題。

圖 5：2009年3月DBS之資產負債概略圖

資產	負債
初始房貸10億英鎊	零售存款24億英鎊
商業貸款6.5億英鎊	躉售存款8億英鎊
房貸證券化相關產品10億英鎊	權益及次順外債??
其他資產5億英鎊	
合計：XX	合計：XX

資料來源：參訪英格蘭銀行提供之簡報資料。

有關 DBS 案件處理時程詳表 2 說明。

表 2：DBS 處理時程說明表

時間	處理經過
2008.11	Moody's 調降 DBS 信評
2009.1	FSA 主導私部門解決方案
2009.2	BOE 開始進行 DBS 資料分析與建置
2009.3.28~30	進行拍賣及處理程序
2009.4	過渡銀行開始處理 DBS 房貸證券化業務
2009.7	過渡銀行完成拍賣程序
2010.5	結束過渡銀行之設立

資料來源：筆者參訪英格蘭銀行所提供之簡報文件

## (二) BOE 處理 DBS 之工具與過程

判定金融機構是否要採用 SRR 處置是 FSA 責任，如該機構發生「was failing, or was likely to fail」，FSA 就可以宣布啟動 SRR 機制(當然必須與央行及財政部獲致共識)。

2009 年 FSA 評估認為短期間 DBS 資本挹注高達 60 百萬英鎊，但確無法確保該機構之長期穩定發展，所以三方架構同意採用 SRR 機制處理。

處理 DBS 案，財政部認為應符合三大主要目標：

- 1、保障存款人權益。
- 2、維持英國金融體系之信心與穩定。
- 3、保障納稅人之權益。

但是要用何種工具協助問題金融機構退場，涉及 BOE 使用工具，就 SRR 運作機制而言，BOE 角色吃重，不僅要負責使用工具，還須擔任府處理問題金融機構退場之橋樑機制，也就是所謂的過渡銀行，

用以維持 DBS 之營運價值。

2009 年 3 月 30 日 BOE 發布新聞稿宣布 DBS 處理方式，主要內容包括：

- 1、說明 BOE 處理 DBS 時間為 2009 年 3 月 28-29 日(禮拜六、日)，對金融市場產生之衝擊較小。
- 2、宣布 DBS 核心業務移轉至 Nationwide Building Society (簡稱 NBS)。所謂核心業務包括零售存款、躉售存款、房貸業務、DBS 總部及分支機構、DBS 員工、確定有價值資產、分支機構之財產等。
- 3、DBS 存款業務繼續運作，分支機構以及電話銀行業務如同以往，可以自由存提款，貸款者亦可向 DBS 繳交貸款。
- 4、財政部保證一旦移轉交易無法確保存戶安全時，財政部將會支付 DBS 資產與負債缺口。
- 5、設立過渡銀行處理問題資產，例如 social housing portfolio (屬證券化商品)，最後該項資產仍由 NBS 買回。
- 6、對於 DBS 商業不動產、次順位債以及大部分有形資產等則由法院指定透過建築會社管理程序 (building society administration procedure) 並指派會計師處理。

BOE 認為處理 DBS 案件有以下功績：

- 1、問題金融機構未出現支付不能時先予以處理，可避免零售市場之信用危機。
- 2、部分業務移轉至私部門之策略奏效，並以過渡銀行來處理暫無法處理之資產。
- 3、存款賠付制度之重要性，有助強化 SRR 效力。

NBS 是英國最大之建築會社，也是英國第 3 大房地產貸款機構，在 NBS 合併 DBS 之後，為保障存戶信心，NBS 同意暫時保留 DBS 招牌。

政策上之所以由 NBS 接手 DBS，與主管機關態度具高度有關，



就如同我國傾向以公股銀行吃下經營不善之金融機構道理相同；為協助合併案之順利進行，財政部移轉 16 億英鎊公資金至 NBS，16 億資金將分別由 FSCS 及納稅人共同分擔，內部人士評估 FSCS 擔付金額大約為 10~15 億英鎊，最高指導原則係將納稅人之損失降到最低。所以在處理 DBS 案件中，國庫仍是給予資助，只是資助金額有限。

至於無法即時處理之資產，則移轉至過渡銀行，以維持該等資產運作，如持續提供服務或是等待出售等。

過渡銀行之定位為短期營運性質，設立年限僅有 1 年，如果設立期間超過 1 年以上，則必須由 BOE 提出書面報告，說明延長理由、營運狀況、以及是否符合 SRR 目標等。

BOE 成立過渡銀行來處理 DBS 暫無法處理之資產，並指派另一家公司專責負責該資產之拍賣事項，2009 年 6 月，NBS 係為指定拍賣對象，最後仍由 NBS 買回爭議資產。

### (三) 爭議

處理 SRR 機制上有所謂「引爆點」，引爆點為主管機關認定需要使用 SRR 機制處理之時點，也就是宣佈問題金融機構退場之時點。

就認定問題金融機構退場之方式來說，美國與英國所採標準十分不同，英國認定方式授權主管機關較大彈性，美國則以設定明確財務指標來進行干預之標準。

表 3：美國 PCA 措施與英國 SRR 機制

項目	美國 立即糾正措施	英國 特別處理機制
相關法源	聯邦存款保險法	銀行法
採行時點	明訂金融機構之財務狀況，給予不同之監理措施	FSA 決定啟動 SRR 時點，判斷標準為該機構「was failing, or was likely to fail」

項目	美國 立即糾正措施	英國 特別處理機制
主管機關	FDIC	財政部、金融監理局、英格蘭銀行；財政部為 SRR 政策負責。
採行工具	從限制金融機構業務至清理退場等措施	存款移轉、設立過渡銀行等
央行角色	市場最後融通者	擔任清理機構、成立過渡銀行、提供市場必要之流動性

資料來源：作者自行整體

上文提及，DBS 在 2009 年 3 月宣布以 SRR 處理前，並未發生立即性流動性危機，因此主管機關宣布以 SRR 來處理 DBS 案時，DBS 管理階層並無法認同。

DBS 管理階層認為從 2008 年 10 月到 2009 年 3 月，DBS 雖與 FSA 進行會談，惟無法與財政部及 BOE 面對面溝通；2009 年 5 月英國下議院對於 DBS 案件提出相關建議措施：

- 1、認為 FSA 缺乏事前必要程度之監理，包括告知風險來源以及提出特別警告等，而且對於投資者及存款者並未盡其責任，以保障其利益。
- 2、DBS 存戶及投資者在 DBS 被處理前，均不清楚該機構之真實狀況以及可能遭受之影響。
- 3、BS 轉移傳統業務而導致投資失利，針對這種業務移轉問題，FSA 必須儘早對該等風險提出警告，DBS 案例中，FSA 所為之提醒已為之過晚。

整體來說，英國社會對於 DBS 案件處理結果仍堪稱滿意，在存款戶權益未遭受損害之前提下，DBS 退場未引發市場動盪不安，符合社會各界之大致期望，同時債權者以及股東亦遭受損失，沒有進一

步加大道德風險之疑慮；不過相較北岩銀行規模而言，DBS 算是規模小、業務單純的機構，未來如果再發生類似北岩銀行之擠兌事件，以 SRR 措施來處理是否足夠，仍有待觀察。

## 肆、我國現行處理問題金融機構之評議

相較英國處理問題金融機構經驗，我國算是老手級，早期從 1985 年台北十信案，到 2007 年中華銀行案，期間無論規模小之農漁會信用部，或是規模大之銀行，出現危機類型眾多，處理經驗豐富，既然如此，為何大老遠要去西方取經？

唯一的解釋，或許是我國並未真正從危機中記取教訓。

英國 SRR 機制，說穿了沒啥新意，但英國藉由北岩銀行危機經驗，重新制定一套新的標準作業處理程序。

我們，可以從歷次危機中，學到哪些教訓呢？

### 一、簡介我國現行處理機制

我國金融安全網制度，檯面上來說一應俱全，包括金融監理，央行最後流動者提供以及存款保險機制等。

我國處理金融危機經驗，早於 1985 年台北十信案、1995 年處理彰化四信案、2000 年中興銀行案、以至 2007 年中華銀行案，規模大小均包，處理經驗豐富。

問題金融機構要動用到「錢」，錢從何來，早期概括模式的作法是藉由公股銀行規模大之利基，慢慢填平問題金融機構之虧損，爾後金融重建基金(RTC)<sup>17</sup>建置，則是以 RTC 來賠付金融機構資產負債缺口，RTC 之財源則來自金融機構業稅以及存款保險公司收取之保費，換言之，來自國庫稅收。

有單一監理機關、有存款保險制度、有央行最後流動性援助，再加上我國處理問題金融機構經驗豐富，身經百戰，除了以上機制外，我們還包括增修許多因應的法制作業，譬如金融控股公司法、金融機構合併法、農業金融法等，但是我們所關心的立即糾正措施條文，卻

---

<sup>17</sup> 參閱附錄一。

出現在 2008 年，距離 1995 年彰化四信案，整整超過 13 個年頭。

現行各機關處理問題金融機構事件之概括描述如下：

- 1、央行角色：提供流動性<sup>18</sup>，當銀行<sup>19</sup>發生緊急流動性問題，可檢具合格擔保品向央行申請融通，目前合格擔保品包括公債、國庫券、央行定存單、準備金乙戶及其他經本行認可之擔保品。
- 2、金管會協調同業資金轉存：銀行發生緊急流動性問題時，金管會可啟動聯繫機制，邀集相關主管機關會商，研判銀行取得融資情形，並依據金管會對該行監理資訊，決定是否予以提供協助，必要時可請同業辦理資金轉存。
- 3、存保公司：依據存款保險條例規定辦理存款賠付，前提是該要保機構被清理，惟存款保險條例主管機關為金管會，隱含存保公司所為之措施仍需本於金管會之政策意旨。
- 4、財政部：依法<sup>20</sup>辦理國庫保證，當要保機構發生流動性危機並有危及系統性風險之虞時，金管會得依據存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定，排除限額保障措施，存保公司因此而有擔保品不足問題時，由國庫辦理保證。

綜上，有幾點問題需要釐清：

- 1、央行融通對象法律明定為銀行，所以其他金融機構是否無法藉由央行資金獲取流動性之協助？
- 2、同業資金轉存之適法性為何？
- 3、存款保險條例第 28 條但書之適用，相關認定程序是否嚴謹？
- 4、財政部的角色僅是被動提供國庫保證，有無任何主動性之措施？

在回答以上的問題，先看看以下案例：

1996 年中壢市農會信用部及鹽埔鄉農會信用部爆發擠兌案，當時

---

<sup>18</sup> 1873 年出版的倫巴德街 (Lombard Street)，作者 Walter Bagehot 認為央行之最後貸款者須建立在有良好抵押務之基礎上，並隨時以高利率向商業銀行提供無限量之貸款。

<sup>19</sup> 依據中央銀行法第 19 條規定，中央銀行融通對象為銀行。

<sup>20</sup> 存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定。

由三家農業行庫<sup>21</sup>先提供資金給該等農會，三家農業行庫再向本行申請資金融通。

2008年7月陽信銀行負責人涉案<sup>22</sup>被檢調單位調查與偵辦，引發存戶異常提領，當時台銀、土銀與郵政公司各提供100億元資金轉存，惟該等銀行提供資金轉存之行為，引發立委質疑是否圖利或金援陽信銀行，以及相關借貸程序是否合法等問題。

2008年爆發陽信銀行及萬泰銀行擠兌案，該2家銀行並未屬RTC納入處理之金融機構，主管機關為解決燃眉之急，第一優先選擇是引用存款保險條例第28條第2項但書規定，依照該法律文字，只要該要保機構具有「嚴重危及信用秩序及金融安定之虞者」，可經存保公司報請主管機關洽商財政部及中央銀行同意，並報行政院核定者，不受限額保障之限制。

以上的案例其實已經說明先前的疑問，央行提供資金融通在作法上是可以突破法規之限制，只要透過銀行管道，在間接提供給銀行以外之金融機構；金管會身為銀行法之主管機關，動用公權力協調同業資金轉存制度，效果上等同於資金融通之一環，只是在協調資金轉存之際，必須要解決法律適用面之問題，另存款保險條例賦予限額保障措施之例外處理，等同全額理賠之概念。

整體來說，我國體制對於金融機構爆發危機之應急措施是存在的，但是就一套完整金融機構退場機制，實務上似乎沒有真正實施過，主管機關所賦予之職權，主要目的似乎僅在澆熄問題金融機構引發之蔓延效果，只是急就章之處理方式，並不能引領金融體系走向自律及健全方向，取而代之的，是不斷加大之道德風險與財政成本。

## 二、個案案例

中興銀行與中華銀行擠兌案，分別爆發在2000年及2007年，兩

---

<sup>21</sup> 當時三家農業行庫為土銀、農銀及合庫。

<sup>22</sup> 陽信銀大股東陳勝宏、薛凌夫婦涉嫌掏空陽信銀，受檢調約談偵辦。

個案例基本上很像，危機引爆到退場處理，情節如出一轍，簡稱「兩中」事件。兩中最後都靠著金融重建基金大把鈔票擺平了。可悲的是，2000年爆發中興銀行案，再度借屍還魂在2007年中華銀行案身上。

中興銀行在金融史上所創下的紀錄，迄今仍依舊鮮明，爆發擠兌案後，這家銀行經營狀況每況愈下，但是奇怪的是，政府部門從來沒有要以「清理」<sup>23</sup>來處理這家銀行意願，所以，即使每天開門就要虧損，中興銀行還是在金融市場飄搖不墜，直到2004年由聯邦銀行得標之後，中興銀行正式宣布走入歷史；到2007年，中華銀行擠兌案如出一轍，有過之而無不及。

表 4：中興銀行與中華銀行重要資訊比較表

項目	中興銀行	中華銀行
爆發擠兌原因	不當超貸，監理寬容	不當超貸、集團授信、監理寬容
爆發擠兌時點	2000年4月	2007年1月
存保公司接管時點	2000年4月	2007年1月
完成標售時點	2004年12月	2007年12月
RTC標售失敗次數	4次	2次
RTC賠付資金	570億元 賠付金額第1名	474億元 賠付金額第2名
得標銀行	聯邦銀行	香港上海匯豐銀行

資料來源：作者自行整理。

「知錯能改，善莫大焉」，中興銀行犯過的錯誤，在歷經7年之後，理論上不應再從中華銀行身上看到同樣的錯誤，不幸的是，我們對於問題金融機構之處置還是「勇於認錯、永不改過」。

<sup>23</sup> 中興銀行處理時程總計歷經邱正雄、許嘉棟、顏慶章、李庸三、以及林全等5位財政部部長，最後是在第一任金融監督管理委員會龔照勝任內標售完成，另外在處理中興銀行案之過程中，僅有許嘉棟曾表示不排除將中興銀行走向「解散、清算」，可惜壯志未成，許部長就卸下財長之職，另一種解讀是我國國情或許根本無法容忍「金融機構倒閉」的言論，即使許部長有心，金融環境與社會認知卻無能配合。

表 5：兩中事件爆發危機之原因彙整分析

發生危機原因	中興銀行	中華銀行
擠兌案發生	2000年4月27日媒體披露財政部對該行專案檢查有違法貸放情事，引發存款大量流失。 財政部於2007年4月28日指定存保公司監管該銀行。	2007年1月5日媒體不斷報導民眾至中華銀行要求存款解約影響，當日4點半提領金額超過90億元。 金管會於2007年1月6日指定存保公司接管中華銀行，由金融重建基金處理，完全保障存款人權益。
違法超貸	對台鳳集團授信集中度過高，違法超貸	力霸集團旗下之力霸、嘉食化兩家公司於2006年12月29日提出聲請重整，遲到2007年1月4日才於證交所宣布重大訊息，引發中華銀行已被掏空之傳言。
監理寬容	1、財政部檢查結束至提出報告，期間相隔7個多月 <sup>24</sup> 。 2、存保公司接管期間過長，造成該行逾期放款急劇攀升，淨值由負轉正。 3、該行爆發擠兌之前，金檢單位查覺有弊端，卻未採取積極措施。	1、力霸集團在1999年亞洲融風暴已出現財務危機 <sup>25</sup> ，惟透過政府紓困展延措施，讓該等已無價值企業苟延殘喘。 2、相關企業交叉持股，竟然無任何監理措施予以制衡。
問題金融機構	監察院認為缺乏配套措施，一直	由RTC賠付，但因RTC當時所

<sup>24</sup> 依照當時財政部對金融機構辦理之金融檢查，檢查期約1個半月至2個月間，檢查期間結束後2至3個月間提出報告。

<sup>25</sup> 2000年起力霸嘉食化連賠7年，累計虧損超過265億元，政府卻繼續紓困。



發生危機原因	中興銀行	中華銀行
處理機制	到 RTC 立法通過，期間已近 1 年，不僅該行資產價值惡化 <sup>26</sup> ，亦導致金融重建基金賠付資金屢屢加碼，國庫損失加重。	剩資金已不足支應，因此在實務上由存保公司以未來財源收入 <sup>27</sup> 為依據，舉債度日。

資料來源：作者自行整理

兩中案件雖然最後都是由 RTC 收場，不過就程序上來說有所差異，中興銀行是等 RTC 條例過關後，才由 RTC 賠付，中華銀行則是在 RTC 吹熄燈號之前納入處理之問題金融機構，惟兩中事件同樣都面臨 RTC 資金不足情況，中興銀行等到 RTC 依法設立之後，才有明確之賠付依據，但一拖再拖的結果，賠付金額創天高，至於中華銀行，RTC 資金所剩無幾，根本無從支付龐大賠付金額，如何賠？當然來自國庫稅收之一環<sup>28</sup>。

兩中事件最大問題在於主管機關監理寬容的措施，賠付金額大小基本上與監理寬容程度呈正比，只是為何不願實施清理措施呢？回答這個問題前有必要回頭重新檢視 1995 年彰化四信案。

彰化四信案，這是唯一一次主管機關曾經想過要辦理清理之金融機構，只可惜「革命尚未成功、未來已無法努力」。

彰化四信的弊案一樣屬於人謀不臧<sup>29</sup>，當時該社規模不算大，因此在政府確定彰化四信已無生存價值時，財政部發布新聞要以 3 個月

<sup>26</sup> 2002 年 10 月監察院會議通過糾正財政部等對中興銀行處理案之內容指出，存保公司監管中興銀行長達 1 年半時間，不良放款逐漸浮現，由 2000 年 4 月底之 315 億元增加至 2001 年 10 月底之 715 億元，淨值由 65 億元轉呈負 121 億元。

<sup>27</sup> 依據「加值型及非加值型營業稅法」第 11 條規定，自中華民國 100 年 1 月起，銀行業營業稅稅款專款撥供存款保險賠款特別準備金，其餘各業營業稅稅款撥入銀行業以外之金融業特別準備金；其運用及管理辦法由行政院金融監督管理委員會定之。另據估計，每年銀行業營業稅款約 160 億元，對於充實存款保險基金不無小補。

<sup>28</sup> 中華銀行賠付金額係由存保公司之賠付基金支應，目前該基金並不充足，所以存保公司藉由對外舉債方式，支應該筆賠付款，此也導致存保公司負債超過淨值，對於存保公司穩定金融角色存在負面影響。

<sup>29</sup> 該社總經理葉傳水等利用人頭承作丙種墊款業務，後因股市崩盤，冒貸款項以及丙種墊款虧金額擴大，葉傳水因資金週轉不利，爰爆發捲款潛逃弊案。葉傳水挪用公款達新台幣二十八億元。

時間清理<sup>30</sup>，這3個月的處理時間，並未對存款戶作出例外處理，所以消息一出，恐慌四起，包括彰化、雲林、嘉義等大大小小之金融機構，只要市場出現任何一點風吹草動，不管是否屬實，存款民眾紛紛提領存款，此種存款搬移的現象，極度引發社會不安以及金融體系動盪。

彰化四信最後還是由合庫概括承受，只不過承受過程出現爭議，爰有大法官第488號解釋文<sup>31</sup>，也正因彰化四信案清理不當之後續影響，導致日後我國主管機關在處理金融危機案件，鮮少已清算方式要求其退場，反倒是已成立RTC、金融控股公司、鼓勵金融機構合併等模式，來解決問題金融機構之退場。

### 三、衍生問題

在前節介紹我國處理問題金融機構架構之機制與相關問題，可以歸納出各主管機關能力有餘，但協調不足。

彰化四信案發生後，金融體制最大改變是將存款保險制度由自由投保改為強制投保<sup>32</sup>，但是其他如立即糾正措施、主管機關之監理合作以及財政部主動介入等措施，卻是花了很長一段時間，有些層面或許還需再加把勁才能看到一點點曙光。

#### (一) 立即糾正措施的真實效力

2002年4月監察院對當時銀行法主管機關財政部提出糾正案，認為主管機關沒有依據金融機構財、業務問題，依據情節輕重儘早進入處理，以致喪失黃金處理時間，導致政府成本擴大。

---

<sup>30</sup>財政部依據信用合作社法第二十七條第一項第六款規定，勒令彰化四信停業，進行清理；並同時依據銀行法第六十二條第一項規定，指派台灣省合作金庫接管彰化四信。

<sup>31</sup> 參閱附錄二。

<sup>32</sup> 存保公司甫於1985年9月成立，當時立法係採取自由投保方式，爰當時大型之金融機構如省屬七大行庫並無參與意願，1995年爆發彰化四信案後，已參加存款保險者，擠兌事件可快速平息，未參加存款保險者，相較之下較為困難，最後在1999年修正存款保險條例時，全面改為強制投保，以期有效發揮存款保險之功能。

2007 年銀行法修正第 64 條規定，主要修法內容在於對這些財務出狀況之金融機構<sup>33</sup>，主管機關「應」在三個月內要求這些金融機構在限期內補足資本，期限內未補足者，主管機關「應」接管或勒令停業，不再像過去只規定主管機關「得」限期命令補足資本。

修正後的第 62 條也規定，銀行因業務、財務顯著惡化時，主管機關「應」採取處置措施，不再像過去主管機關「得」採取相關處置措施。

該法修正案距離彰化四信案已逾 10 年，只是花了大把時間完成立即糾正措施，結果卻非盡如人意；該法所稱之「限期」補足資本，主管機關仍可主觀判斷「限期」的定義，再者，以金融機構事後報送之財務、業務資料來判斷該金融機構之財務狀況是否已瀕臨惡化，或是虧損是否已逾 3 分之 1 時，老實說，已經來不及了。

表 6：銀行法第 62 條及第 64 條修正條文前後對照表

銀行法	現行條文內容	修正前條文內容
第 62 條	<p>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<b>應</b>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。</p> <p>銀行資本等級經列入<b>嚴重不足</b><sup>34</sup><b>者</b>，主管機關<b>應</b>自列入之日起<b>九十日內派員接管</b>。但經主管機關命令限期完成資本重建或限期合併而</p>	<p>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<b>得</b>勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制其負責人出境。</p> <p>主管機關於派員監管或接管時，<b>得</b>停止其股東會、董事或監察人全部或部分職權。</p> <p>前二項監管或接管辦法，由主管機關定之。</p>

<sup>33</sup> 經營虧損逾三分之一。

<sup>34</sup> 依據銀行法第 44 條規定，自有資本與風險性資產之比率低於百分之二者，視為資本嚴重不足。

銀行法	現行條文內容	修正前條文內容
	<p>未依限完成者，主管機關應自期限屆滿之次日起九十日內派員接管。前二項接管之程序、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。</p> <p>第一項勒令停業之銀行，其清理程序視為公司法之清算。</p> <p>法院對於銀行破產之聲請，應即將聲請書狀副本，檢送主管機關，並徵詢其關於應否破產之具體意見。</p>	<p>主管機關於勒令銀行停業並限期清理，或派員監管或接管時，不適用公司法有關臨時管理人、檢查人及重整之規定。</p> <p>第一項勒令停業之銀行，如於清理期限內，已回復支付能力者，得申請主管機關核准復業。逾期未經核准復業者，應廢止其許可，並自停業時起視為解散，原有清理程序視為清算。</p> <p>前五項規定，對於依其他法律設立之銀行或金融機構適用之。</p>
第 64 條	<p>銀行虧損逾資本三分之一者，其董事或監察人應即申報中央主管機關。</p> <p>中央主管機關對具有前項情形之銀行，應於三個月內，限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，應派員接管或勒令停業。</p>	<p>銀行虧損逾資本三分之一者，其董事或監察人應即申報中央主管機關。</p> <p>中央主管機關對具有前項情形之銀行，得限期命其補足資本；逾期未經補足資本者，應勒令停業。</p>

2009 年 6 月，依據上開銀行法之授權，金管會爰訂定「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」：

表 7 我國銀行資本適足性管理措施

資本適足率	定義	監理措施
≥8%	資本適足	(無)

資本適足率	定義	監理措施
<8%且≥6%	資本不足 <sup>35</sup>	1、命令銀行或其負責人限期提出資本重建或其他財務業務改善計畫。對未依命令提出資本重建或財務業務改善計畫，或未依其計畫確實執行者，得採取次一資本等級之監理措施。 2、限制新增風險性資產或為其他必要處置。
<6%且≥2%	資本顯著不足	1、適用前項規定。 2、解除負責人職務，並通知公司登記主管機關於登記事項註記。 3、命令取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。 4、命令處分特定資產。 5、限制或禁止與利害關係人相關之授信或其他交易。 6、限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門。 7、限制存款利率不得超過其他銀行可資比較或同性質存款之利率。 8、命令對負責人之報酬酌予降低，降低後之報酬不得超過該銀行成為資本顯著不足前十二個月內對該負責人支給之平均報酬之百分之七十。 9、派員監管或為其他必要處置。
<2%	資本嚴重不足	除適用前兩項規定外，應採取銀行法第 62 條第 2 項之措施。

註：作者自行整理。

<sup>35</sup> 本表所涉之資本不足、資本顯著不足、資本嚴重不足等相關監理措施，均本於銀行法第 44 條之 2 規定，依據該法規定，銀行依規定執行資本重建或財務業務改善計畫之情形，主管機關得隨時查核，必要時得洽商有關機關或機構之意見，並得委請專業機構協助辦理；其費用由銀行負擔。銀行經主管機關派員監管者，準用第六十二條之二第三項規定。銀行業務經營有嚴重不健全之情形，或有調降資本等級之虞者，主管機關得對其採取次一資本等級之監理措施；有立即危及其繼續經營或影響金融秩序穩定之虞者，主管機關應重新審核或調整其資本等級。有關銀行監管之程序、監管人職權、費用負擔及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。有關銀行法第 44 條至第 44 條之 2 規定，請參閱附錄三。

中國有句古諺：「亡羊補牢，猶未晚矣」，PCA 制度建立得來不易，雖然法律制定多多少少仍保有主管機關裁量空間，不過如能拿捏彈性處理之分寸，對於問題金融機構之處理未嘗不是一項好的工具，英國對於認定問題金融機構採用 SRR 措施之標準，完全授權 FSA 主觀判斷，DBS 案件在判定以 SRR 處理時，也並無立即性流動性危機問題，不過英國政府判斷 DBS 的問題不能期待以未來不確定來彌平虧損，為防患於未然，仍給予 SRR 處置，整體評價仍是正面。

銀行法第 62 條及第 64 條修正，賦予主管機關立即糾正措施之權力，但畢竟銀行法僅僅是授權主管機關金管會之相關處置規範，對於財政部及中央銀行甚至是存保公司，仍須回歸各法之相關授權，固然我們的體制也具備央行最後流動性角色、存保公司過渡銀行制度設計，以及財政部之國庫保證制度，不過如何將其有效串聯成一個綿密之處理機制，或許非單單僅靠各主管機關 3 個月召開一次之金融聯繫小組會議就可以解決。

## （二）財政部角色問題

英國制度，財政部一肩挑起政策責任，並承諾必要時以公基金介入方式。

我國，財政部角色不具積極性，尤其在金融監督管理委員會成立之後，財政部在金融方面之職權絕大部分移往金管會，嚴格說起來財政部角色比較像是國家之大掌櫃，總管國庫收支盈餘分配。

由於角色轉換，導致財政部在處理問題金融機構，不僅被動，在衡量國庫健全運作與金融穩定之權衡，仍必須有所取捨。

我國處理問題金融機構體制上來看，財政部僅出現在存款保險條例第 31 條規定，該條文明定「前項融資超過存保公司可提供擔保品範圍時，主管機關得會同財政部及中央銀行報請行政院核定後，由國庫擔保。」，易言之，當存保公司提供融資過大，財政部才會跳出來提供國庫擔保，且擔保行為必須報經行政院核定。

要透過國庫擔保，隱含必須動用國庫的錢，但是如果換個角度來說，保證只是被認定為一種形式，一種承諾，則對於金融機構順利退場將可發揮很大作用，事實上，如果處理問題金融機構可以落實立即糾正措施制度，則以公基金介入之問題根本不存在。

回過頭去檢視金融重建基金制度，其實也是準公基金介入之政策，當初處理 36 家農漁信用部以及後續問題金融機構退場，全涵蓋在 RTC 賠付範圍下，存戶認為存款有保障，所以沒有產生信心危機，讓主管機關可以放心處理後續事宜，此項公基金介入的力量，確實可以強化處理問題金融機構之效能。

雖然公基金介入隱含助長道德風險問題，不過在確保問題金融機構有秩序之退場，公基金介入之承諾有其必要性，政策重點在安定人心，當市場安定，主管機關在處理後續措施時將會更順利。

如果回到 2007 年 1 月中華銀行爆發危機時點來看，政府官員上至行政院長，下至財政部、金管會甚至是中央銀行，為何一個個跳出來做無厘頭的保證，其實說穿了就是保障存款疑慮，減緩市場動盪程度。

既然財政部以國庫擔保之穩定效果，在意義上確實有助政府處理問題金融機構之退場，那麼如何讓財政部參與程度更具積極性，當是未來努力的方向。

## 伍、結論與建議

金融海嘯的發生，提醒全世界一個真理，那就是風險不減定律，當我們以為，風險可以藉由證券化方式分散，所以就肆無忌憚承做高風險業務時；當我們以為，風險分散出去之後，所有因風險所引發的損失都與自己無關時；沒想到的是，當有一天，這些風險醞釀匯集成我們無法想像的怪獸，付出的代價確是慘痛的，尤其這種風險怪獸專門侵襲金融體系的穩健成長，爲了保護經濟體，我們運用大量政治手段來保護金融體系於不墜，但是風暴平息，世人才驚呼此種手段所帶來的負面傷害竟是如此龐大。

中國古諺「知錯能改、善莫大焉」，金融市場之進步與成長，對金融體系發展絕對有正面助益，法規與制度之建制，相較金融市場本有落後追趕之情況，與其要求法規制度完全跟隨金融市場腳步，到不如好好思考該如何藉由歷次危機經驗，有效修補金融安全網。

我國處理金融危機經驗很多，運用政治力量來解決問題之手段也很強，政策上要維護金融體系立於不墜本有其必要性，但是有效建置問題金融機構之退場制度，長期而言不僅有助金融市場健全發展，亦可在財政成本與系統性風險間取得最適的平衡。

長期以來，我國慣用概括承受及 RTC 賠付等方式來處理問題金融機構退場，金融史上，並沒有出現任何 1 家以退場清理之金融機構，基此，未來該「如何」讓金融機構「順利」退場，將是政府努力方向。

### 一、結論

中興銀行案發生後，監察院在 2002 年對當時金融主管機關財政部提出糾正案，其糾正案之主要訴求認為「中興銀行爆發擠兌前，金檢單位已查覺弊端，惟財政部未能及時積極有效因應，致事態擴大；



且配套措施及法令遲未完備，造成後續處理成本日益增加，核有違失，均待檢討改進，...」。

有興趣的讀者或許可以上網看當時財政部對糾正案之回應意見，基本上回應「意見」終究屬於文字堆砌遊戲，如果真要論是否落實改進，事隔5年之後，我們理應看不到中華銀行龐大賠付金額之數字。

2000年發生中興銀行弊案到2007年初爆發中華銀行擠兌案後，直到2007年年底才有銀行法第62條及第64條修正案出現，雖然遲來的修正總比沒修正好，但我們所花費的成本卻是令人心痛。

英國在北岩銀行案後痛定思痛，爰有SRR措施誕生，我國國情雖非等同於英國，不過就處理措施上確實可以參考英國處理智慧。

問題金融機構退場，在高調唱出保障存款人權益的同時，其實背後真正用意在於穩定市場信心，尤其存款搬移現象，透過媒體及輿論批露發酵，沒問題之機構也會因此受到波及，引發經營危機，再來就必須有效降低道德風險發生，因此政策上由股東及投資者擔負損失之設計，仍有必要。

RTC甫於成立之初，對於股東及投資人之損失仍是採取全額賠付制度，直到2005年RTC修正案後，才明定「非存款債務不予賠付」<sup>36</sup>。不可諱言的是，當時RTC制度設計，有許多面向係為了解決中興銀行案所量身訂做的，賠付投資者損失即為其中一項，畢竟為解決中興銀行擠兌案之資金需求，政府動用公權力<sup>37</sup>要求其他公營銀行購買該行所發行債券，道義上與情義上，理應對該等銀行義無反顧之資金挹注行為給予保障與補償。

---

<sup>36</sup> 2005年6月22日修正公布之行政院金融重建基金設置及管理條例第4條第5項，關於「本條例修正施行後，主管機關或農業金融中央主管機關處理經營不善金融機構時，該金融機構非存款債務不予賠付」之規定。另司法院大法官釋字第675號解釋，認為該法之修正，旨在增加行政院金融重建基金之使用效益，保障存款人權益及穩定金融秩序，與憲法第7條規定尚無牴觸。

<sup>37</sup> 2000年4月25日財政部指派存保人員進駐輔導中興銀行，消息曝光後，引發擠兌，財政部協調了15家金融同業購買中興銀行1,500億元的可轉讓定期存單(NCD)，並派存保公司進行監管，該行被監管時，會計師查核淨值尚有76億元，不過在存保監管3年半，該銀行虧則逼近800億元。

RTC 總會有錢用完的一天，RTC 之退場代表我國需要另一種不同於問題金融機構處理機制存在，現在可以說法規制度上有了授權主管機關進場干預之規範，再來就是如何讓這些機構繼續存在或是「有秩序」的退出市場。

「有秩序」代表的面向很多，立即糾正措施是一項，退場處理是一項，使用的工具之一項、制度配套措施又是一項。

以英國 SRR 架構來說，財政部對整體政策負責，並且囊括央行及金管局相關業務，從事前建置問題金融機構之資產池、存款移轉相關資訊、以致後續辦理問題金融機構存款業務移轉之動向與程序，在 DBS 案例中清楚交代與規劃。

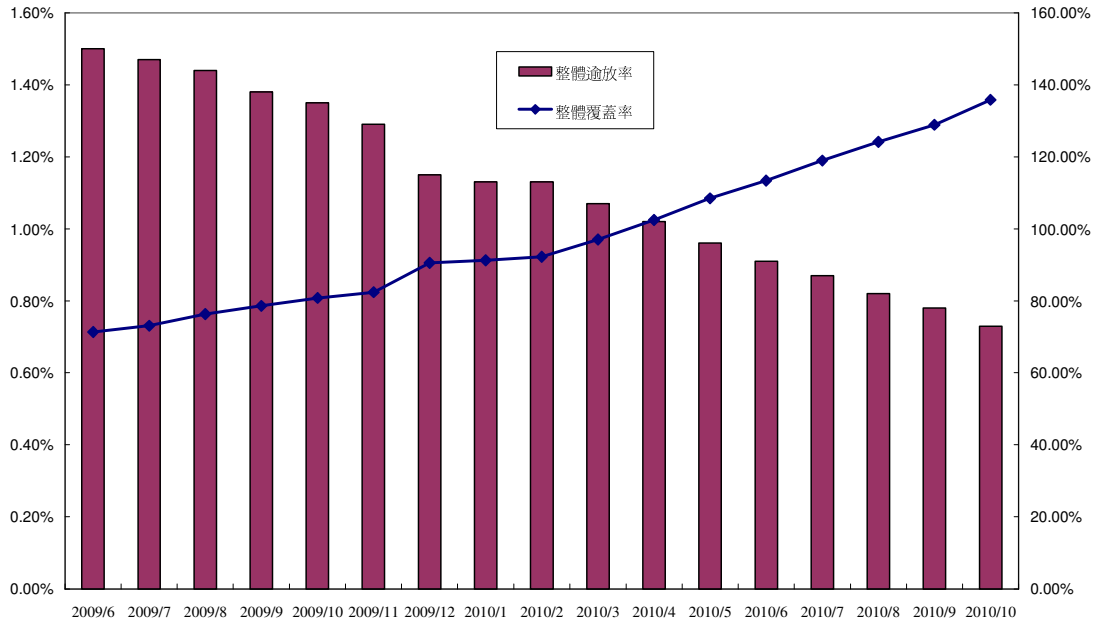
如果說我國沒有退場機制之相關處理之程序與措施，其實也不盡公道，只是大多數主管機關所賦予之職權似乎主要功能僅在處理緊急措施，當金融機構需要資金時，就向央行申請融通，融通資金不足無法支應其存款流失，金管會轉向其他金融機構提供同業資金轉存、或是要求存保公司先辦理接管，事後再丟給 RTC 辦理賠付或是依據存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定辦理全額賠付，此種應急處理措施，對於金融市場長久健全穩健發展無疑是一種傷害，更遑論此種應急措施所能提供之效果有限，中華銀行擠兌案爆發後，出現財金單位三巨頭無厘頭之存款全額保證承諾，可惜的是民眾信心瓦解，遲來的承諾並無收具體成效，中華銀行存款依舊持續流失。

我想強調的是，制度完整性遠比急就章之應急措施來得有效力，更重要的是我們希望在金融機構爆發危機之前，主管機關均能展現高度合作無間之熱誠，以協助問題金融機構重生，或是順利協助退場。

我國花了很長一段時間才建置所謂 PCA 機制，雖然說目前金融機構資產品質佳，獲利狀況穩定，但是監理機關仍須充分掌握監理相關資訊，並須配合實地勘查，以期早期發現、早期治療，我們不希望再看到中興銀行案例重演，也不希望再看到大財團掏空金融機構之醜聞，當然更不希望政府再動用納稅人的錢去彌平金融機構所犯的錯

誤。

圖 6：近期本國銀行資產品質概況圖



資料來源：金管會網站

## 二、建議

1985 年來，我國處理金融危機案件不下數十次，檢視過去處理過程，不外乎增強我國快、狠、準態度與速度。

快：強化立即糾正措施的效能。

狠：避免過度寬容之監理措施。

準：採用對的措施，對症下藥。

其此，對於問題金融機構之處理措施，提出以下兩點建議：

一是從制度面及實質面強化各主管機關因應金融危機事件之緊密合作與聯繫；

二是強化中央銀行擔任金融穩定任務之實質個體金融檢查權力。

## (一)制度面及實質面強化各主管機關因應金融危機事件 之緊密合作與聯繫

我國財政部、金管會以及央行並無從屬關係，大家地位相同，大家都一樣大，誰也無法指使誰。

但是，就處理問題金融機構事件而言，我們所需要的，不應該僅是各部會各自為政，或是一些檯面上無關痛癢的聯繫機制，我們需要的，應該是各部會緊密無間之合作以及法律與程序上更緊密之配合。

以中華銀行案為例，央行提供之融通資金，對象是一個支付不能機構，姑且不論該機構是否提足十足擔保，惟此種融通方式本有陷央行融通資金於危險之可能。再者，存保公司依據存款保險條例之授權所為之接管行為、甚至設立過渡銀行等，仍須視背後老闆金管會態度而定，為與不為之間，存保公司處於被動，至於金管會，一手掌握監理資料，一手決定是否採行監理裁罰措施，但罰與不罰之間，涉及監理彈性運用之程度。財政部角色只有當存保公司因融通擔保品不足的時後，才會有依法進行國庫保證之問題。

早期問題金融危機事件已至後期中華銀行事件，表面上來看功蹟卓越，擠兌事件都儘速平息，存款人權益沒有受損，只是再進一步探究，這些危機事件背後都有 RTC 做靠山，問題出在 RTC 不會永遠存在。

姑且不論 RTC 是否會藉由存款保險條例第 28 條第 2 項但書規定借屍還魂，但是如果可以有另外一種選擇，政府應該好好思索如何在現有體制下提供一種更好更佳之聯繫管道，串聯各主管機關之職權與合作模式，讓問題金融機構處理機制不再是散見各機關之專屬職權，而是有一種有程序、有步驟之綿密安全網效力。

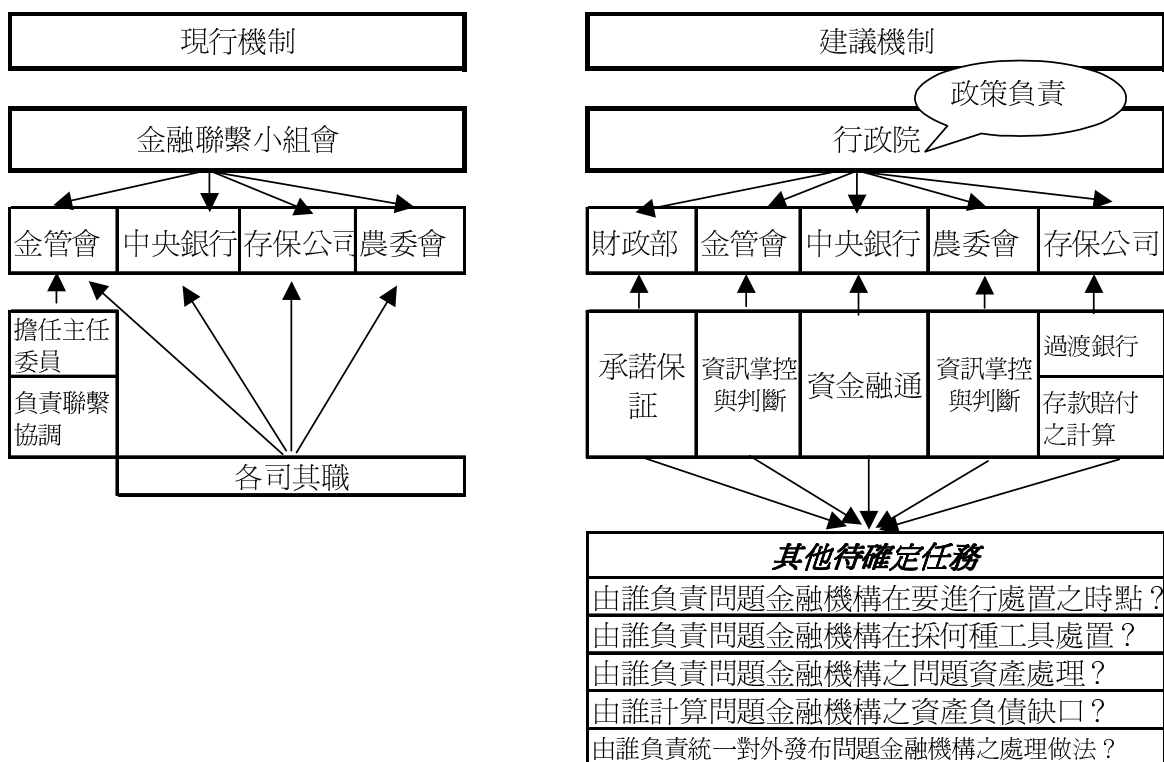
當然架構之設計本存在許多種不同的可能性，就我國體制上而言，由行政院擔任問題金融機構處理機制之主導角色，等同於英國財

政部在 SRR 機制中所扮演角色相同，歷次危機事件中，也發現行政院曾主動出擊協調各部會採行因應對策，尤其近期陽信銀行擠兌事件，行政院基於系統性風險考量，主動要求郵政公司及公股銀行進行資金轉存，事後也證實這樣危機處理是有效果的，只不過因為程序缺乏明確法律授權，導致輿論質疑政府行動是否有逾越職權之問題。

所以，如何整合各單位之功能，強化處理問題金融機構危機事件之標準作業程序，在當前尤為重要，就金融聯繫小組效力來看，其立法架構<sup>38</sup>類同於英國三方主管機關簽訂之 MOU 形式，有無效力？我想北岩銀行、中華銀行以及陽信銀行等案例，都已提供足夠清楚的答案。

制度上如何提升各主管機關參與組成份子以及強化其效力，仍有待地位高於財政部、金管會及央行之決策單位進行統籌整合，當然這個位子非行政院莫屬。

圖 7：問題金融機構處理機制圖



資料來源：作者自行整理。

<sup>38</sup> 行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點。參閱附錄四。

整合之後的小組還需就問題金融機構處理機制訂定明確標準作業程序，例如：

- 1、個體金融監理資料之蒐集與分析；
- 2、存保公司計算可能引發存款賠付之金額；
- 3、央行提供最後融通資金之評估；
- 4、該金融機構資產負債可能缺口；
- 5、配套措施：包括存款移轉、購併合併、第三者處理問題資產以及後續之退場處理、同業資金相互支援之法源依據以及運用方式、問題資產處理及是否設立過渡銀行等議題。

這項工程並不容易，但是我們看到英國成功的案例，SRR 的推動，帶領英國政府對於問題金融機構處理機制有了更完善之標準作業程序與方向。

有了準則、有了法源依據、有了明確處理程序，或許在日後處理問題金融機構事件，不再是頭痛醫頭、腳痛醫腳之蒙古太夫做法。

## **(二)強化中央銀行擔任金融穩定任務之實質個體金融檢查權力**

傳統上認為個體金融機構之監理政策應交由各國金融監理機關去執行，但是系統性風險之監理機關呢？長久以來認為只要確保個體金融機構之穩定，即可保證總體金融體系之穩定，惟當次貸風暴爆發之後，事實證明其實並不盡然。

問題金融機構之退場機制，涉及金融穩定政策，因為無秩序的退場措施，將引發系統性風險問題，但是系統性風險該由誰來解決，以美國而言，聯準會確實扮演積極中介者與造市者角色。因此在 2009 年 6 月美國提出金融監理變革計畫，賦予聯準會有監督大型機構倒閉可能危及金融穩定之權力。英國在北岩銀行案後，也於 2009 年 12 月提出金融改革計畫，將金融監理局納入英格蘭銀行之政策方向。

以央行角色觀之，因其具有市場最後流動性提供者之功能，因此在爆發危機時，可以在短時間內支應充沛的資金，再者，央行擔任支付系統架構軸心角色，有助降低系統性風險之蔓延效果，此外，央行對於總體經濟分析以及金融市場發展趨勢等資訊掌握，理應較其他部門更為專業精準。

既然如此，為何在政策上需要剝離央行金融檢查之權力呢？

次貸風暴發生之後，主要國家也開始檢視將監理權撤出央行職責<sup>39</sup>之正當性，以事後角度觀之，此種制度設計有其相對性弱點，例如：

- 1、缺乏整體風險監控之架構，監理者與央行兩者之間表面上可以合作，但合作是否有效，端看北岩銀行案例，似乎都非兩者單一機關之責任。
- 2、簽定 MOU 方式雖可以讓央行參與金融檢查，但畢竟所得資訊仍過於過時，導致央行所採行措施根本無法對症下藥。
- 3、單一監理架構制度降低央行參與金融穩定之意願。

為補正前開缺失，亦有另一個金融檢查體系，稱為雙峰架構，這個架構包括一般監管者以及系統風險監管者，系統性風險監管者通常由央行擔任，主要理由包括央行可同時兼顧系統風險與消費者權益保護（2002 年荷蘭已採取此項架構、此外包括南非、保加利亞），不過此種架構設計如何界定一般監管者以及系統風險監管者之範圍，仍存在模糊解釋空間，再者對於監理體制來說，是否有疊床架屋、權責不清問題，尚待觀察。

姑且不論監理政策之架構問題，回過頭來討論央行擔任問題金融機構退場，甚至為維護金融穩定之積極作為。

以我國而言，央行法第 2 條明定「本行經營之目標如左：一、促進金融穩定。二、健全銀行業務。三、維護對內及對外幣值之穩定。

---

<sup>39</sup> 反對央行掌控貨幣政策與監理權之主要論點包括：①問題金融機構可能藉由央行採行寬鬆貨幣政策而延緩倒閉發生，將損及央行貨幣政策之可信度與獨立性。②央行兼具最後融通者與金融監理角色，二者目標會發生衝突，恐有道德風險之虞。

四、於上列目標範圍內，協助經濟之發展。」，因此，維護金融穩定本屬其政策目標之一。

在金融監督管理委員會尚未成立之前，金融監理制度分屬財政部、證期會、保險司、央行、存保公司、以及合作金庫等多個單位負責監理；1995 年彰化四信案爆發，引發外界質疑金融監理機關權責不明以及檢查機關無處分權之爭議，為解決權責不分問題，財政部提出金檢一元化架構，2004 年 7 月 1 日金管會正式誕生。

表 8：金管會成立前金融體系之監理分工單位

類別	銀行	信合社	農信部	漁信部	保險公司	證券業
金融檢查單位	央行、財政部、存保公司	存保公司	存保公司	存保公司	保險司	證期會

資料來源：作者自行整理

金管會成立後，財政部大權旁落，金管會一手統籌證券、期貨及保險等業務，央行則保留涉及中央銀行法<sup>40</sup>職責之專案金融檢查權力，就法令架構來看，央行似乎對金融穩定之監理權有其明確之依據，所以也應該沒有所謂擴大央行監理職權之議題。

關鍵在於，金管會之個體檢查範圍與央行涉及職權之檢查範圍到底分界在哪裡？如果說央行真有擔負金融穩定之檢查權力，或許在爆發中華銀行案、陽信銀行案及萬泰銀行案之前，理應看到央行金融穩定之監理行動。

但是並沒有，或許是央行尊重個體金融監理之職權仍需由金管會主政，或許是金融危機事件引爆之系統性風險難以衡量、或許是兩個機關彼此相互「尊重」之考量，總之，「為」與「不為」之間左右為難。

在此無須討論到底何種監理架構相對較優，但是針對問題金融機構處理措施，確是可以重新思考央行掌控金融監理之深度與廣度，不

<sup>40</sup> 央行法第 38 條規定「本行依本法賦與之職責，辦理全國金融機構業務之檢查。」，並依據前開法源授權，另訂「中央銀行檢查金融機構業務要點」，參閱附錄五。



然就央行提供最後流動性之功能來看，在無法確實掌握問題金融機構之狀況，無厘頭之資金提供反而有陷央行融通資金於危險之可能。

再者支付系統之運作順暢，亦攸關問題金融機構危機處理之重要關鍵，央行身負兩大重任之掌門人，如果沒有第一手之監理資訊，如果沒有明確介入處理問題金融機構之權力，則央行擔負之職責，對於問題金融機構退場處理僅屬依據中央銀行法所為之措施罷了。

Erlend Walter Nier<sup>41</sup>認為要強化央行金融穩定之職責，必須體制上對個別金融機構具處理效力之影響力與工具，例如清楚的清理程序、資訊透明度以及央行行動之可信度等。此外，央行身為市場之最後融通者，必須關心以下議題：

- 1、評估償債性：透過金檢資訊取得個別機構之相關資訊。
- 2、測量系統影響：透過金檢資訊，央行判斷個別機構之狀況是否會引發系統風險，不可諱言的，此種衡量是困難，例如貝爾斯登、雷曼兄弟以及 AIG 事件等。
- 3、道德風險增加程度：央行對於提供流動性必須要有完善規劃，以及擔任最後貸款者之有效性。
- 4、評估央行融通對自身聲譽是否會有不利之影響。

G30 在其出版有效監理報告中，認為於央行擔任金融檢查角色有以下任務：

- 1、具有參與市場規則之強力角色。
- 2、對於市場主要政策，特別是流動性以及資本計畫等具有正式角色。
- 3、擔任系統重要機構、支付系統等之監理機關。

綜上，對於問題金融機構退場處理機制之建置，央行扮演的角色應明確規範其積極參與金融監理任務之主動性，換言之，央行扮演最

---

<sup>41</sup> “Financial Stability Frameworks and the Role of the Central Banks : Lessons from the Crisis” IMF Working Paper wp/09/07

後融通者角色，隱含央行直接或間接扮演問題金融機構財務協助<sup>42</sup>、以及必須能力去降低危機頻率，基此，強化央行參與金融檢查之深度與廣度，有其不得不之考量。

---

<sup>42</sup>以北岩銀行以及貝爾斯登之案例來看，該二家機構最後收國國有以及購併解決，在處理方案未出來之前，央行融通似同類似暫時性掌控失敗銀行。

## 附錄一：行政院金融重建基金

2001年6月27日通過「行政院金融重建基金設置及管理條例」，同7月8日公布實施，該條例之主要內容如下：

1、基金規模：1400億元。主要財源來自以下2項：

(1)金融業自2002年1月起至2005年12月底計4年之營業稅稅款。

(2)存保公司自2002年1月起之10年增加之保險費收入。

2、目的：處理經營不善之金融機構，以穩定金融信用秩序，改善金融體質，健全金融環境等。

3、主管機關：銀行法之主管機關，目前為金管會。

4、適用對象：經營不善之金融機構，所謂經營不善之範圍包括：調整後淨值為負數者、無能力支付債務者、以及財務顯著惡化，經主管機關認定無法繼續經營者。

2005年6月22日本條例修正得將經營不善金融機構列入金融重建基金之處理期限為2005年7月10日，包括85家農漁會信用部、10家銀行、信託投資公司及信合社等，並規定2011年基金應予結束。

其他相關修正重點包括：

1、新增之金融業營業稅稅款期運用總額以1100億元為限。

2、所增財源20%專款作為賠付農漁會信用部使用。

3、金融機構非存款債務不予賠付。所謂非存款債務係指支票存款、其他各種存款、代為確定用途資金及其孳息以外之業務所產生之債務<sup>43</sup>。

金融重建基金自2001年7月設置迄今(2010.10.31)共處理56家經營不善金融機構，基金依法賠付之總金額為2,070億元，包括2001

<sup>43</sup> 依據金管會訂定發布之「行政院金融重建基金處理經營不善金融機構作業辦法」第4條第2項。

年度處理 36 家基層金融機構，2002 年度處理 8 家基層金融機構，2004 年度處理鳳山信用合作社及高雄區中小企業銀行，2005 年度處理新埤鄉農會信用部及中興商業銀行，2007 年度處理大埔鄉農會信用部、花蓮區中小企業銀行、台東區中小企業銀行及中聯信託投資公司，2008 年度處理中華商業銀行、寶華商業銀行及亞洲信託投資公司，2010 年度處理慶豐商業銀行<sup>44</sup>。

若依經營不善金融機構之性質別分，迄 99 年 10 月 31 日止，基金依法賠付計有 38 家農、漁會信用部，金額約 495 億元占 24%，9 家信用合作社金額約 433 億元占 21%，9 家銀行（含信託投資公司）金額約 1,142 億元占 55%<sup>45</sup>。

2009 年監察院就金融重建基金之運作對金管會提出糾正案，主要糾正重點如下<sup>46</sup>：

- 1、認為 RTC 列入處理之問題金融機構，於主管機關依法監管後，該等機構之淨值仍持續惡化，顯示監管功能不彰，兼之接管時程延宕，致後續標售處理之賠付成本大幅增加。
- 2、RTC 將各經營不善金融機構之自有資產極不動產擔保品經評價值為零者，全數無償移轉承受之金融機構，漠視政府之或有權益。
- 3、金管會擴大解釋將「銀行同業拆放」列入 RTC 賠付範圍，逾越法律規範。

針對前開監察院糾正函文之第 1 點，監察院認為金管會失職之主要看法在於 2005 年 7 月 RTC 列入處理之 10 家金融機構，

---

<sup>44</sup> 本段文字取自存款保險公司網站資料。

<sup>45</sup> 本段文字取自存款保險公司網站資料。

<sup>46</sup> 有關監察院糾正函文內容係取自監察院網站。

## 附錄二：大法官第 488 號解釋全文

**解釋公布日期：**民國 88 年 7 月 30 日

**解釋爭點：**銀行法等法規之「其他必要之處置」意涵？

**解釋文：**信用合作社法第二十七條第一項及銀行法第六十二條第一項、第二項所稱主管機關對違反法令、章程或無法健全經營而損及社員及存款人權益之合作社或因業務或財務狀況顯著惡化之銀行，得分別為撤銷決議、撤換職員、限制發給理、監事酬勞或停止、解除其職務，停止業務限期清理、派員監管、接管、合併、命令解散、撤銷許可及其他必要處置。其中必要處置係指在符合信用合作社法第二十七條第一項「無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時」或銀行法第六十二條第一項「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」之前提下，因情況急迫，縱然採取上開法律所舉之措施，勢將不能實現預期效果時，所為不得已之合理手段而言。主管機關對財務狀況顯著惡化、無法健全經營之銀行或信用合作社促使其由其他金融機構概括承受，應合於前述要件外，尚須被概括承受之銀行或信用合作社未能適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法時，經依相關法令規定辦理概括承受之程序，始符合必要處置之旨。

**理由書：**信用合作社法第二十七條第一項：「信用合作社違反法令、章程或無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時，主管機關得為左列處分：一、撤銷各類法定會議之決議。但其決議內容違反法令或章程者，當然無效。二、撤換經理人、職員，或命令信用合作社予以處分。三、限制發給理事、監事酬勞金。四、停止或解除理事、監事職務。五、停止部分業務。六、勒令停業清理或合併。七、命令解散。八、其他必要之處置。」第二項：「前項第一款至第四款由縣（市）政府或省（市）政府財政廳（局）逕行處理，並報中央主管機

關備查，第五款至第八款應轉請中央主管機關處理。」銀行法第六十二條第一項：「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，中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部業務、派員監管或接管、或為其他必要之處置，並得洽請有關機關限制其負責人出境。」第二項：「中央主管機關於派員監管或接管時，得停止其股東會、董事或監察人全部或部分職權。」各該法條所定之諸多措施顯係分別授權各級主管機關衡量實際情況，依照比例原則，選擇足以達成維持金融秩序之目的，而社會成本最低並兼顧保護人民財產權之手段。其中所謂必要處置係指在符合信用合作社法第二十七條第一項「無法健全經營而有損及社員及存款人權益之虞時」或銀行法第六十二條第一項「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」之前提下，因情況急迫，縱然採取上開法律所舉之措施，勢將不能實現預期效果時，所為不得已之合理手段而言。主管機關對財務狀況顯著惡化、無法健全經營之銀行或信用合作社促使其由其他金融機構概括承受，應合於前述要件外，尚須被概括承受之銀行、信用合作社未能適時提供相當資金、擔保或其他解決其資產不足清償債務之有效方法時，經依相關法令規定辦理概括承受之程序，始符合必要處置之意旨。

大法官會議主席 翁岳生

## 附錄三：銀行法第 44 條至第 44 條之 2 規定

### 一、銀行法第 44 條：

銀行自有資本與風險性資產之比率，不得低於一定比率。銀行經主管機關規定應編製合併報表時，其合併後之自有資本與風險性資產之比率，亦同。

**銀行依自有資本與風險性資產之比率，劃分下列資本等級：**

- 一、資本適足。
- 二、資本不足。
- 三、資本顯著不足。
- 四、資本嚴重不足。

前項第四款所稱**資本嚴重不足**，指自有資本與風險性資產之比率低於百分之二。銀行淨值占資產總額比率低於百分之二者，視為**資本嚴重不足**。

第一項所稱一定比率、銀行自有資本與風險性資產之範圍、計算方法、第二項等級之劃分、審核等事項之辦法，由主管機關定之。

### 二、銀行法第 44 條之 1 (不得以現金分配盈餘或買回股份之情形)：

銀行有下列情形之一者，不得以現金分配盈餘或買回其股份：

一、資本等級為資本不足、顯著不足或嚴重不足。

二、資本等級為資本適足者，如以現金分配盈餘或買回其股份，有致其資本等級降為前款等級之虞。

前項第一款之銀行，不得對負責人發放報酬以外之給付。但經主管機關核准者，不在此限。

### 三、銀行法第 44 條之 2 (銀行資本等級之措施)

主管機關應依銀行資本等級，採取下列措施之一部或全部：

一、資本不足者：

(一)命令銀行或其負責人限期提出資本重建或其他財務業務改善

計畫。對未依命令提出資本重建或財務業務改善計畫，或未依其計畫確實執行者，得採取次一資本等級之監理措施。

(二)限制新增風險性資產或為其他必要處置。

二、資本顯著不足者：

(一)適用前款規定。

(二)解除負責人職務，並通知公司登記主管機關於登記事項註記。

(三)命令取得或處分特定資產，應先經主管機關核准。

(四)命令處分特定資產。

(五)限制或禁止與利害關係人相關之授信或其他交易。

(六)限制轉投資、部分業務或命令限期裁撤分支機構或部門。

(七)限制存款利率不得超過其他銀行可資比較或同性質存款之利率。

(八)命令對負責人之報酬酌予降低，降低後之報酬不得超過該銀行成為資本顯著不足前十二個月內對該負責人支給之平均報酬之百分之七十。

(九)派員監管或為其他必要處置。

三、資本嚴重不足者：除適用前款規定外，應採取第六十二條第二項之措施。

銀行依前項規定執行資本重建或財務業務改善計畫之情形，主管機關得隨時查核，必要時得洽商有關機關或機構之意見，並得委請專業機構協助辦理；其費用由銀行負擔。

銀行經主管機關派員監管者，準用第六十二條之二第三項規定。

銀行業務經營有嚴重不健全之情形，或有調降資本等級之虞者，主管機關得對其採取次一資本等級之監理措施；有立即危及其繼續經營或影響金融秩序穩定之虞者，主管機關應重新審核或調整其資本等級。

第一項監管之程序、監管人職權、費用負擔及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。



## 附錄四：行政院金融監督管理委員會涉及中央銀行或其他部會業務事項作業要點

制(訂)定時間：中華民國 93 年 7 月 1 日

沿革：中華民國 94 年 7 月 7 日行政院金融監督管理委員會金管法字第 0940055256 號函修正發布；並自即日生效

- 一、本要點依行政院金融監督管理委員會組織法第三條第一項規定訂定之。
- 二、為建立行政院金融監督管理委員會（以下簡稱本會）、中央銀行、中央存款保險股份有限公司（以下簡稱存保公司）或其他部會，有關金融監督、管理及檢查事項之合作與聯繫機制，特設置金融監理聯繫小組（以下簡稱本小組）。
- 三、本小組處理合作聯繫事項，應依據下列原則辦理：
  - （一）責任明確：各機關（構）應為其所採取之措施負責。
  - （二）透明化：必須讓市場及大眾知道各機關（構）所負責之業務。
  - （三）避免重覆：各機關（構）必須清楚定義其角色，以避免重覆及猜測。
  - （四）資訊充分交流：各機關（構）應建立有效之資訊蒐集及交流機制。
- 四、本小組處理合作聯繫事項，包括：
  - （一）涉及跨機關（構）職掌之重大金融制度及政策之協商。
  - （二）金融機構經營危機、影響金融體系穩定重大事件之處理及緊急資金融通之協調。
  - （三）金融市場清算及金融支付系統變革之協調。
  - （四）各機關（構）資訊交流及共享之協商。
  - （五）其他涉及金融監督、管理及檢查事項之聯繫事項。
- 五、本會、中央銀行及存保公司對金融機構應申報之各類統計資料，應規劃協調由單一機關（構）負責蒐集，並建立有效之資訊共享機制，以減輕金融機構之負擔。

本會、中央銀行及存保公司規劃協調前項事宜時，應與金融機構進行充分討論與溝通，並予金融機構足夠時間調整其作業系統與申報方式。

六、本會應會商中央銀行、行政院農業委員會及存保公司訂定金融機構危機之處理程序，規定相關機關（構）介入之時機、應採取之措施及分工合作之機制。

任一方發現有影響金融體系穩定之緊急情況發生時，應即相互通知。

七、本會、中央銀行、行政院農業委員會及存保公司主要政策改變時，應相互通知。

前項政策改變涉及任一方所應負擔之責任時，應事先諮商。

八、本小組由本會主任委員、副主任委員二人、中央銀行副總裁一人、中央銀行檢查處處長、行政院農業委員會農業金融局局長、存保公司董事長、銀行局局長、證券期貨局局長、保險局局長及檢查局局長組成之。

本小組由本會主任委員擔任召集人，並置執行長一人，由召集人指定，承召集人之命，綜理本小組事務。

本小組之行政及文書作業，由執行長及其指定人員兼辦。

九、本小組原則上每月集會一次，由召集人召集並擔任主席，必要時得隨時召集會議，主任委員因故不能出席時，應指定副主任委員擔任主席，會議議題如涉及小組所屬機關（構）以外部會之權責，應通知有關部會派員出席。

## 附錄五：中央銀行檢查金融機構業務要點

**修正時間：**中華民國九十三年七月一日

一、中央銀行(以下簡稱本行)為依據中央銀行法(以下簡稱本法)第三十八條之規定辦理全國金融機構業務之檢查，特訂定本要點。

二、本法第三十八條所稱金融機構如下：

- (一) 金融控股公司。
- (二) 銀行。
- (三) 信用合作社。
- (四) 農、漁會信用部。
- (五) 保險公司。
- (六) 票券金融公司。
- (七) 證券商。
- (八) 證券金融公司。
- (九) 郵政機構之郵政儲金匯兌部門。
- (十) 支付結算機構。
- (十一) 其他依法律設立之金融機構。

三、本行依本法賦予之職責，**於必要時**，得辦理金融機構業務之查核及各該機構與本法第三章有關業務之專案檢查。

前項所稱必要時，指下列情況：

- (一) 為瞭解金融機構對本行貨幣、信用、外匯政策及相關業務法規遵循情形時。
- (二) 金融機構發生重大事件，可能影響金融體系穩定或支付清算系統安全與效率時。
- (三) 本行主管之金融市場出現異常交易時。
- (四) 金融機構向本行申請資金融通時。

(五) 依本行報表稽核分析結果或對金融機構缺失導正過程，有必要進一步瞭解或覆查時。

(六) 行政院金融監督管理委員會就特定事項洽請本行辦理時。

(七) 其他經本行認定有必要時。

四、本行檢查金融機構業務之工作目標如下：

(一) 掌握金融機構對本行貨幣、信用、外匯政策及相關業務法規遵循情形，落實政策及法規執行成效。

(二) 及時充分瞭解並監視金融機構重大事件及金融市場異常交易之發展，俾利本行研擬因應對策，確保支付清算系統健全運作，維護金融市場秩序及促進金融穩定。

(三) **確實掌握申請資金融通金融機構之財務、業務狀況，評估其是否值得融通及所需融通金額。**

(四) 從金融機構實際業務中檢討現行金融法令之得失利弊及應興應革事項。

五、本行檢查金融機構業務，以實地檢查為主，並以下列方式行之：

(一) 直接檢查：由本行派員編組持證前往受檢機構採取機動方式之檢查。

(二) 會同檢查：會同有關機關派員檢查。

六、本行為有效執行檢查工作，得以下列措施配合實地檢查：

(一) 報表稽核：就金融機構申報之各種業務、財務統計報表及其他資料，或行政院金融監督管理委員會所送檢查報告及其他資訊，分析整理並篩選影響金融機構健全經營及本行貨幣、信用、外匯政策相關事項。

(二) 缺失導正：本行對金融機構所提糾正及缺失事項，除就違規事項依法處分外，並列管追蹤。

(三) 業務座談：邀請金融機構負責人或主辦業務人員，來行就特定事項提出報告及意見。

七、檢查人員憑本行頒發之檢查證執行職務。會同檢查時，由本行與

會查機關分別頒發檢查證或公文書行之。

檢查證分三聯，自填發之日起生效，檢查完畢失效。

第一聯 由指定檢查人員收執，於檢查完畢後，隨同檢查報告繳銷。

第二聯 由指定檢查人員面交受檢機構負責人收存。

第三聯 存查。

八、檢查人員除奉特別指示外，應於接獲檢查命令後二工作日內出發，其不能如限出發者，應報經核准延展之。

九、檢查人員執行職務，對應行檢查事項，均應詳細查核。

十、檢查人員於檢查期間，對於應行檢查事項得要求受檢機構填具表報，並提供相關帳冊文件資料或為詳細說明。

十一、檢查人員於檢查時，遇有緊急或重大事項，應儘速報告所屬長官或主管人員。

十二、檢查人員認為有必要，應在所檢查之各項帳冊簿籍上簽名蓋章。

十三、檢查人員對於檢查日程計畫、擬檢查內容、受檢機構財務業務情形及檢查結果，應保守秘密。但檢查開始後，得將檢查日程計畫及擬檢查內容通知受檢機構，準備相關資料；檢查期間，並得就初步檢查結果與受檢機構充分溝通。檢查完竣後，檢查人員對於檢查報告內容，除陳報並依核定事項辦理外，不得對外洩漏，或告知受檢機構。

十四、檢查人員應於檢查完竣後，十四工作天內提出檢查報告。其有特殊原因，不能於限期內呈報者，應將理由先期陳報。

十五、會同辦理檢查工作人員，應會同報告。如意見不能一致時，得於報告內，就其不一致部分，併列呈報。

十六、本行對各受檢機構業務上應行糾正及注意事項，按其情節輕重，由本行或本行金融業務檢查處通知受檢機構辦理，並以副本抄送行政院金融監督管理委員會。其有涉及行政或其他法律事項者，除由本行依法處分者外，移請行政院金融監督管理委員會或其他有關機關處理之。

十七、檢查人員如有舞弊瀆職等情事，經查明屬實者，按情節輕重，依法懲處。

## 參考文獻：

### 英文

- 1、ADAM S. POSEN 「 Finding the right tool for dealing with asset price booms 」， 2009.12.1
- 2、Andrew Bailey “THE UK RESOLUTION REGIME” 26 Nov. 2009
- 3、Andrew Filardo “Household debt, monetary and financial stability: still searching for a unifying model”
- 4、Bank of England 「 The role of macroprudential policy 」， 2009.11
- 5、Ben S. Bernake, “Monetary Policy and the Housing Bubble,” remarks, at the Annual Meeting of the American Economic Association, Atlanta, Georgia, 2010.1
- 6、Basel Committee on Banking Supervision “Supervision Guidance on dealing with Weak Banks” Mar. 2002。
- 7、BIS, “Consultative proposals to strengthen the resilience of the banking sector announced by the Basel Committee”2009.12
- 8、Borio, Claudio “The propositions about liquidity crises” BIS working paper No. 293, 2009.11
- 9、Daniel K. Tarullo “Toward an Effective Resolution Regime for Large Financial Institutions” Mar. 18, 2010/10/12
- 10、Donald Sutherland, “Monetary Policy and Real Estate Bubbles,” Institute for SocioEconomic Studies Working Paper, 2009.2
- 11、Dwight M. Jaffee, “The Future Role of Fannie Mae and Freddie Mac in the US Mortgage Market”, AEA/AREUEA session “The Futures of the GSEs”, Atlanta GA, 2010.1

- 12、Erlend Walter Nier “Financial Stability Frameworks and the Role of the Central Banks : Lessons from the Crisis” IMF Working Paper wp/09/07
- 13、Evans, Alex, Bruce Jones and David Steven, “Confronting the Long Crisis of Globalization,” The Brookings Institution, Jan. 26, 2010.
- 14、Financial Services Authority, The Turner Review-A Regulation response to the global banking crises, 2009.8
- 15、Financial Stability Board interim report to G20 Leaders “Reducing the moral hazard posed by systemically important financial institutions” 18 June 2010。
- 16、House of Commons Scottish Affairs Committee “Dunfermline Building Society” Fifthe Report of Sessio 2008-09。
- 17、House of Commons Public Account a Committee “The Nationalisation of Northern Rock” 31 report od session 2008-09。
- 18、Martin Čihák and Erlend Nier “The Need for Special Fresolutiob Regimes for Financial Institutions- The Case of the European Union”, The IMF Working Paper wp/09/200.
- 19、Matt Waldron and Fabrizio Zampolli “Household debt, house prices and consumption in the United Kingdom: aquantitative theoretical analysis”, 2010.3
- 20、Mervyn King “Banking and the Bank of England” 2008.6
- 21、Paul Tucker, “Financial Stability” Bank of England,2009.10
- 22、The Bank of England “News Release Dunfermline Building Society” 30 March 2009.
- 23、The Basel Committee on Bnking Supervision, “Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision”,2008.8



24、Thomas F. Huertas “Resolution and Contagion” speech , FSA,  
26 Feb. 2010/10/12

25、United Nations, The Global Financial Crisis and the Asia-Pacific  
Region, UNDP, 2009.11

## 中文

- 1、方惠蓉「參加 SEACEN 研訓中心 2009/2010 研究計畫-『家計單位負債情形及其對金融穩定之意涵』研習會報告」, 2010.1
- 2、中華信用評等報告「中華銀行擠兌風波對台灣金融體系衝擊有限」2007 年 1 月。
- 3、李榮謙「後金融海嘯之重要思維：明司機的金融不穩定假說」, 2009 年
- 4、李禮仲、周信佑「金融監理與金融法律」, 國家研究報告, 2009 年 1 月。
- 5、陶慧恆、林曉伶摘議「第一章 金融部門之系統風險：美國次級房貸金融危機之分析」, 2009.10
- 6、韋伯韜、吳春光、周信佑「力霸集團聲請重整引爆中華銀擠兌事件之評估與對策」, 2007 年 3 月。
- 7、陳妍沂「銀行風險管理之省思」, 金融聯合徵信雙月刊第 9 期。
- 8、黃淑君「全球金融危機對美國金融監理之挑戰」出國報告, 2009.8
- 9、鄭明慧、黃鴻棋「參家日本存款保險公司舉辦第 4 屆圓桌會議報告」2009 年 3 月。
- 10、郭淑慧「東南亞中央銀行研訓中心舉辦之金融危機啟示與其對亞太地區之影響」研討會報告, 2009.9
- 11、潘雅慧「穆迪評等公司信用風險集中削弱台灣銀行業財務實力報告摘要與因應措施」2010.4

- 12、楊靜嫻、林英英「美國聯邦存款保險公司之賠付及清理作業研究」2008年12月。
- 13、楊靜嫻「參加國際存款保險機構協會2009年第一場次中高階主管訓練會議報告」2009年5月。
- 14、賴鈺城、吳孟爵、李善玉「退場機制納入金融監理制度之研究」中華管理評論國際學報2005年2月。
- 15、郭秋榮「金融監理立即糾正措施大公開」台灣綜合展望，2002年2月。

