

美國、日本、南韓與我國問題金融機構處理模式之探討

郭秋榮*

摘要

本文就巴塞爾銀行監理委員會對問題銀行立法準則與處理工具，以及美、日、韓等國家處理問題金融機構的模式與其成效作一整理，再探討我國面臨的問題及因應對策。從各國經驗得知，非存款債權之賠付乃金融重整期間必要之惡；存款保險機制運作之彈性及存款保險機構之組織結構特殊性，應與監理機關獨立行使職權同等看待；監理機關的寬容措施為另一種形式的道德風險等。綜合而言，我國處理問題金融機構的模式有進一步改善空間，並應完備關閉金融機構法則、時機，以及暢通接管至清理的運作機制等。

壹、緒論

近三年來，立法通過的「金融機構合併法」、「金融控股公司法」、「農業金融法」及「行政院金融監督管理委員會組織法」等，似已勾勒出未來金融版圖的輪廓，惟攸關問題金融機構之處理的「行政院金融重建基金設置及管理條例」修正條文，迄今朝野對於資金額度、用途，以及非存款債權是否賠付仍未達共識，勢將影響我國對問題金融機構的處理。

相對於南韓大刀闊斧的金融改革，日本 1990 年代「失落十載(lost decade)」的慘痛教訓，以及「我國處理問題金融機構之模式，仍存有『銀行不能倒』之迷思¹」，凸顯問題金融足以影響國家整體的經濟發展。本研究即是探討處理問題金融機構的模式，彙整美國、日本及南韓等國家的經驗與文獻，研析各種處理模式(如洽其他銀行併購、現金賠付存款人或直接勒令金

* 行政院經建會經濟研究處專員。本文承胡處長仲英、陳副處長寶瑞、黃教授仁德、朱教授澤民、洪專門委員慧燕及詹專門委員方冠費心指導與惠提寶貴意見，特此誌謝；惟所有觀點謹代表個人意見，與服務單位無關，若有任何謬誤或疏漏，當屬筆者之責。

¹ 詳 2003 年 6 月 23 日監察院糾正案文。

融機構關閉等)利弊得失，並進一步探討我國所面臨的問題，進而提出因應對策，俾對於政府現行運作機制有所補強。

由於問題金融機構型態及特性不一，涵蓋的面向既廣又複雜，本文研究問題金融等各種解決方案，以及相關處理模式與成效²。內容分四節，第一節為緒論；第二節介紹巴塞爾銀行監理委員會有關解決問題銀行的相關文獻，探討主要問題金融機構處理模式的優缺點及其適用時機；第三節臚列美國、日本及南韓處理問題金融機構的模式、限制及成效；第四節探討我國問題金融機構處理模式及所面臨的問題，並彙總各國問題金融機構處理模式之比較；第五節提出建議作為結語。

貳、巴塞爾銀行監理委員會相關規範

巴塞爾銀行監理委員會有關解決問題金融機構之最新報告為 2002 年處理質弱銀行的監理綱領(Supervision Guidance in Dealing with Weak Banks)。所謂質弱銀行係指銀行具潛在的或立即的流動性或清償能力之威脅，而非指一般可觀察到的個別性或暫時性缺失之銀行。該報告提出監理質弱銀行的先決條件、及早辨識可能產生質弱銀行應有的監理工具、矯正質弱銀行的監理方法，以及對於持續惡化或確已無經營價值之銀行應有的退出市場機制等，僅簡列矯正質弱銀行的立法準則及解決倒閉銀行³應有的退出市場工具於后。

一、矯正質弱銀行的立法準則

金融監理措施須適當、適合金融問題之輕重，以及有一清楚的時程，並應在迅速改正措施體制(如美國的立即糾正措施 prompt corrective action, 下簡稱 PCA)，以及一般性、較少束縛的架構之間取得平衡。各國立法的規定，制定內容從一般原則至自

² 有關不良債權(NPL)或逾期放款之處理方式，非本文探討重心；問題金融機構之定義各國不一，加上對於本文之探討重點 須政府介入之處理模式與啟示 影響不大，因而本文略之。

³ 本文所指倒閉銀行(failed bank)可能是法律上的關閉(legal closure)或經濟上的關閉(economic closure)。前者是指該銀行執照被撤銷且法人停止存在；後者則亦包括該銀行的營運終止。

動法則均有(參見表 1)，其中一種有效的結合是包括事前同意並可被接受的監理行動(自動法則)，加上特別情況下賦予監理機關寬容措施的空間(權宜措施)，而關閉銀行及撤銷銀行執照則是最終的制裁方法。

表 1 糾正措施之立法制定、監理機關權限、優缺點及適用情況

立法制定內容	糾正措施			
	監理機關權限	優、缺點	適用情況	工具範例
◇ 一般蓋括性原則	◆授權措施多、限制措施少	◆彈性大，但若未能迅速採取適當措施，將遭譴責或對存戶負責	◆銀行問題不嚴重時	◆不遵循法令之罰鍰 ◆禁制令
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
◇ 僵固(自動)式規範	◆自動法則多、權宜措施少	◆彈性小，但可使監理機關免於在決策過程中遭受不當干預或譴責	◆銀行問題極度嚴重、或無清償能力時	◆合併 ◆關閉銀行、撤銷執照

資料來源：本文摘自(2002)Supervision Guidance in Dealing with Weak Bank.

二、解決銀行退出市場的工具

當銀行面臨無法清償(insolvency)時，須採行解決方案或令其退出市場的措施，包括激進的重建(radical restructuring, 下簡稱RR⁴)、併購(Mergers & Acquisitions, 下簡稱M&A)、營運中的銀行協助(open-bank assistance, 下簡稱OBA⁵)、過渡銀行(bridge bank⁶)，以及關閉銀行後採賠付存款人(deposit payoff)或購買與承受交易(purchase-and-assumption transactions, 下簡稱P&A)等，各有其優缺點及適用時機，如OBA適用於銀行倒閉將對經濟狀況及金融穩定造成嚴重影響時；當透過私部門進行M&A仍無法完成交易時，P&A頗為適宜；過渡銀行適用在面臨銀行陷入流動性危機，需向存款大眾保證其存款安全無虞，以及大型銀行或相當

⁴ 此一工具包括監理機關指定「取代該銀行經營階層所有功能與權力」的接管人等手段。

⁵ 指對無法清償(insolvency)或流動性不足的銀行提供清償上的支持，使該行繼續開門營業。

⁶ 係由政府創設的暫時性銀行，俾有充裕時間掌握原有問題銀行之所有營運、調查或清理。

複雜的銀行(如跨國性的控股公司)面臨倒閉時；存款賠付則多源於其他銀行對關閉銀行的商譽不感興趣，所不得不採行的最後工具。

參、美國、日本及南韓處理問題金融機構之模式與成效

一、美國

(一)處理模式

美國解決問題銀行的基本交易型態分為營運中的銀行協助(OBA)及關閉的銀行(closed-bank Transactions)兩種交易。(詳圖 1)

1.營運中的銀行協助(OBA)處理模式

1982 年葛恩聖喬曼法(The Garn-German Act of 1982)通過後，凡對金融機構採 OBA 方式，只要符合成本小於清算成本者(相當於採取賠付存款所需支付的處理成本)皆可，但在 1992 年聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, 下簡稱 FDICIA)修正通過禁止對問題金融機構的股東提供援助後，聯邦存款保險公司(FDIC)就很少採用 OBA。

2.關閉銀行下的處理模式

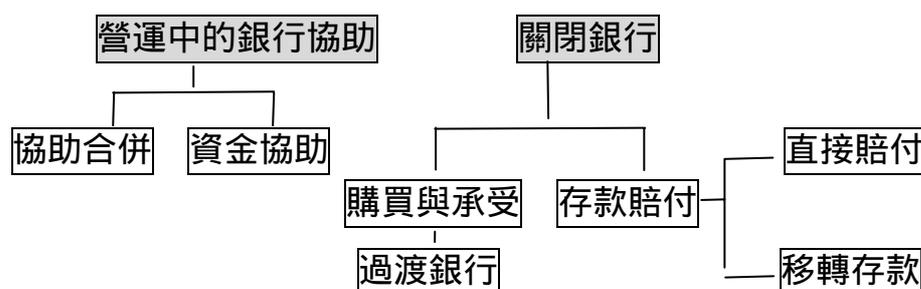
美國金融監理機關在確認問題銀行有關閉之虞時，一般均由清理人 FDIC 處理，FDIC 即將關閉問題銀行的過程分為處理階段(resolution stage)與清理階段(receivership stage)。所謂處理階段是指依法尋求解決方案，可能採取的處理模式為前述兩種交易型態衍生的方法；但當銀行進入清理階段時，即該行注定面臨關閉命運。茲就 FDIC 關閉銀行採行的處理模式，簡要說明如次。

(1)P&A：普遍使用的方法，主要是因為此法成本最低，在交

易過程中，最重要的是「儘速將倒閉金融機構的資產移轉給承受者」。

- (2)過渡銀行：在美國的過渡銀行為 FDIC 創設的一家暫時性銀行，承購倒閉銀行的資產及負債，直到清理完成。因此，過渡銀行形同 FDIC 暫時充當併購行，接收該問題金融機構所有營運，大部分的過渡銀行均少於 7 個月。
- (3)存款賠付：一般而言，此種方式成本最高。以往美國監理機關對於問題金融機構採取的寬容措施⁷(forbearance)，經財政部檢討後發現並無多大效果。

圖 1 美國解決問題銀行的基本交易型態



資料來源：本文摘自(2001) Failure Resolution and Asset Liquidation: Results of an International Survey of Deposit Insurers

(二)限制條件

1.寬容措施修改為 PCA 條款

美國 1980 年代頗為成功地針對陷入困境之金融機構採用寬容措施⁸，避免金融危機。然而，寬容措施也製造該等機構進一步惡化的機會，並增加政府解決成本。因此，美國 FDICIA 的 PCA 條款要求美國監理機關須在銀行帳面價值無法清償⁹

⁷ 包括 OBA、政府直接援助與租稅誘因，以及資本適足率的要求降低及放款損失分攤計畫 (Lower Capital Requirements and loan loss amortization programs) 等措施。具體而言，美國的「寬容措施(Forbearance)契約」類似我國的「協議攤還機制」，只要借款人遵循特定協議要件，則金融機構將可延緩執行其應有的權利。

⁸ 指對於安全穩健經營但陷入困境之金融機構，免除其最低資本要求。此外，巴塞爾委員會指出，當監理機關閃避需要以法令明定的監理行動時，即可以認定為採取寬容措施之政策。

⁹ 無法清償是指銀行的資產已小於其負債。

之前，即關閉該銀行¹⁰，主要係因銀行本身具有市場價值不確定的特性，以及陷入困境的銀行市場價值通常低於會計的帳面價值等。PCA 係正式依據資本適足率水準，明定採取監理行動與關閉銀行時機，其目的包括：(1)強化政府缺乏處理問題銀行的魄力，強制監理機關在銀行自有資本比率低時，必須採取及早介入的糾正行動；(2)經由法制化，減少監理機關運用寬容措施的潛在機會，限制銀行從事過度風險的行為。

2. 處理方案需依最小成本原則(the least-cost requirement)

1980 年代早期，FDIC 決定處理方案的架構時，均會考慮到諸多政治層面與目標¹¹，FDICIA 通過後，將最小成本原則¹²明定為主要目標，其他自然成為次要目標。因此，FDIC 處理倒閉銀行的標售案時，也僅以成本作為考量基礎，唯一的例外是系統性風險(systemic-risk exception¹³)。

(三)綜合成效

1980 年代末、1990 年代初美國為加速解決問題金融機構，金融改革方案的主要特色為強調臨時公共資金的運作暨改良存款保險機制。1989 年財政部為促使解決儲貸機構(savings & loans institutions, 下簡稱 S&L)之危機，S&L 的存款保險機構—聯邦儲貸保險公司(Federal Savings & Loans Insurance Corporation, 下簡稱 FSLIC)形同破產，財政部當時估計處理 S&L 的成本約 800 億美元，欲取得國會認同裁撤 FSLIC 後，「重整信託公司(Resolution Trust Corporation, 下簡稱 RTC)」成立的必要性與迫切性，將其

¹⁰ 有形淨值(Tangible Equity)占總資產比率降至 2%(含)以下者，須於 90 天內完成接管清算(即清理)等工作。

¹¹ 主要目標有維護大眾信心與金融體系穩定、鼓勵市場自律以預防過度承擔風險、及時並符合成本效益解決倒閉銀行、解決方案應公平且一致等四點；次要目標則如儘可能減少 FDIC 扮演所有者、融資者，以及管理銀行暨其資產的角色。

¹² 指 FDIC 的解決方案應力求對於存款保險基金淨損失現值的極小，不可考慮其他因素。

¹³ 係指若以最小成本原則並受最高保額之限制處理，確實會對經濟狀況及金融穩定造成嚴重影響，此時 FDIC 可對該銀行之存款及非存款負債提供全額保障，但仍須遵循非常嚴格的一定行政程序。

金融改革方案限縮於存款保險制度的改進、存款保險基金的重建，因而 RTC 依據同年 8 月 9 日通過的金融機構改革、復甦及強化法案(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act)取得共 501 億美元的資金額度。

惟次(1990)年再估算納入 RTC 接管或清理的 S&L 所需清理的資金，則倍增至 1,500 億美元。為說服國會認同階段性增提資金的必要性，以及確保將來不會再發生類似情事，最後至隔(1991)年協商通過聯邦存款保險公司改進法(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, 簡稱 FDICIA) — 為當時金融服務業觀察家認自 1933 年銀行法後最重要的銀行相關立法，規定監理機關應設定勒令金融機構關閉的發動器(trigger) — 立即糾正措施(PCA)；並同時改進存款保險制度、重建存款保險基金等重大改革，以換取 RTC 得依據同年 11 月通過的「RTC 再融通、重建及改革法(RTCRIA)」，於 1992 年 4 月 1 日前再取得 250 億美元的資金。其後，隨著 1994 年景氣回升，總處理成本 875 億美元即未如 1990 年至 1992 年時所估計的成本高。

茲就亟待處理的問題金融機構、平時機制的存款保險基金，以及倒閉銀行的非要保存款人所承擔的損失說明成效如次：

1. PCA 施行後問題金融機構大幅減少

1992 年 12 月施行 PCA 後，1994 年底銀行及儲貸機構家數合計減幅近 13%，其中儲貸機構家數減幅近 16%；FDIC 公告的問題銀行家數較 PCA 施行前，巨幅減少(參見表 2)。

2. 存款保險基金餘額回復到正常水準

RTC 於 1995 年底正式功成身退並併入 FDIC 中，加上有效改進存款保險制度並重建存款保險基金¹⁴，FDIC 的存款保

¹⁴ 美國自 1990 年起將單一費率由要保存款萬分之 8.3 分階段逐步調高為萬分之 12、15、23 等，並自 1993 年 1 月起實施風險差別費率由萬分之 23 至 32 不等，俟 1995 年因已提早達到基金占保額內存款保險之目標值(百分之 1.25)始予大幅調降，目前為萬分之 0 至 27。

險基金餘額迅由赤字回復到正常水準之上(參見表 2)。

3.非要保存款人自行承擔倒閉銀行的損失

1986 年至 1991 年間，倒閉銀行的非要保存款人權益部分，僅 17%未受全額保障；1992 年至 1995 年間，倒閉銀行非要保存款人的權益，則有 82%未受完全保障，顯示非要保存款人需承擔銀行倒閉成本，存款保險機制已發揮應有的限額保障功能。

表 2 美國 PCA 施行前後問題金融機構、接受協助的銀行暨接管的儲貸機構及存款保險基金統計表 單位：億美元

年底	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
要保銀行(家數)	-	-	-	-	11,920	11,461	10,957	10,450
問題銀行(家數)	1,575	1,406	1,109	1,046	1,090	863	472	264
倒閉銀行(家數)	184	200	206	168	124	120	41	13
OBA 銀行(家數)	19	79	1	1	3	2	0	0
要保 S&L (家數)	-	-	-	-	2,560	2,391	2,264	2,152
RTC 清理 S&L(家數)	-	-	281	179	91	81	63	1
銀行保險基金餘額	183.0	140.6	132.1	40.4	-70.3	-0.1	131.2	218.5

資料來源：摘自<http://www.fdic.gov/bank/historical/managing/>

二、日本

(一)處理模式

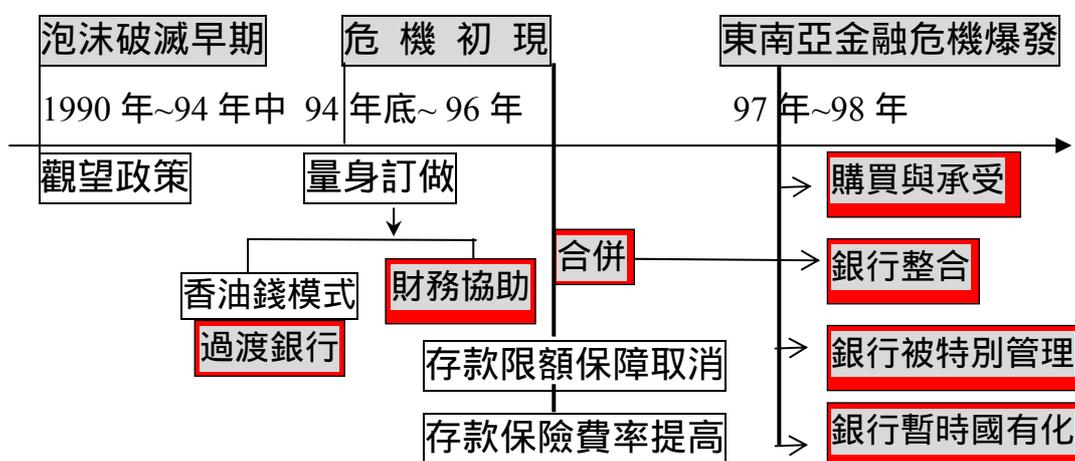
日本法源上解決問題金融機構的模式，概分為存款賠付及財務協助兩種，但 1990 年代以來，一直存在著避免讓存款機構進入破產程序之想法，致往後財務協助成為其解決問題金融機構的核心。例如：1994 年 12 月 9 日爆發第一個屬於存款機構破產之案例—東京協合(Tokyo Kyowa)及安全信用組合(Anzen)兩家信用合作組織(credit cooperatives)，其主管機關首次發動民營金融機構共同出資成立的一家新銀行—東京共同銀行(the Tokyo Kyoudou Bank，下簡稱 TKB)，承受該問題金融機構，爾後此種處理模式

稱為「香油錢模式¹⁵ (the hougachou approach)」。惟其後問題金融機構擴及於銀行，所需資金規模愈來愈大，加上法令上既有的障礙，日本處理方案多採協助合併方式，必要時提供資金援助、設立過渡銀行、甚至特別管理或國有化等。(參見圖 2)

(二)限制條件

日本解決問題金融機構之方案的演變，主要受到前述政策引導，以及「存款保險法」等相關法令上的限制，列舉說明如次：

圖 2 1990 年代日本問題金融機構解決方案之演變



資料來源：本文彙整

1. 維持銀行營運不中斷的政策始終未變

基於維持該銀行的營運不中斷，故日本從未採取「存款賠付」的處理模式。

2. 金援金融機構受賠付成本上限(payoff cost limit)的法令限制

1994 年日本存款保險公司(Deposit Insurance Corporation of Japan, 下簡稱 DICJ)在賠付成本上限內，提供 TKB 財務上的協助，1996 年存款限額 1,000 萬日圓的保障暫時取消、存款保險費率由萬分之 1.2 提高到萬分之 4.8；2002 年再將活期

¹⁵ hougachou 漢字意為奉加帳，類似俗稱的香油錢。

性存款全額保障期限延至 2005 年 3 月底、存款保險費率亦調高為萬分之 8.0(定期性存款)及萬分之 9.4(活期性存款)。

(三)綜合成效

日本金融問題解決方案的主要特點，迄今仍著重於透過財務方式協助破產金融機構。在 1999 年底後建立的金融安全網新架構，雖仿倣美國的存款保險機制，但仍強烈保有日本既有的法制環境。

1. 「金融機構早期改善措施」實施後之問題金融機構未減

日本自 1998 會計年度開始實施「金融機構早期改善措施」，惟實施該措施後，採財務協助的案例有增無減，且要保金融機構家數減少有限(參見表 3)，其中銀行家數減幅僅約 5%，顯見該措施與美國的 PCA 的精神及用途有相當之差異¹⁶。

2. 存款保險基金赤字擴大且投入資金不歇

DICJ 至 2003 年 3 月底所挹注金融機構的案例共 180 件，投入資金包括資金捐助 18.7 兆日圓及資產購買 6.4 兆日圓，合計僅約 25 兆日圓(約 2,063 億美元)，加上保險基金餘額的赤字逐年擴大(參見表 3)，因而日本除於 2002 年將存款保險費率再次調高外，預計未來 7 年內將再投入資金高達 70 兆日圓。

3. 破產銀行的非要保存款人仍無需承擔損失

日本原定第一階段自 2002 年 4 月 1 日起，定期性存款從全額保障改採限額保障前，仍發生定期性存款大量移轉為活期性存款，導致 Chubu 銀行資金取得困難而宣布倒閉，爰將活期性存款之全額保障期限再從 2003 年 3 月底延至 2005 年 3 月底止，顯示 2001 年 4 月施行修正後的「存款保險法」，原

¹⁶ 參考 2002 年 7 月「行政院金融改革專案小組」第一次會議「美國、日本及我國金融機構立即糾正措施相關規定之比較」報告。

則上雖會考量「大額存款人及債權人應承擔處理倒閉銀行的部分損失」，但仍將「金融機構的中介功能與商譽應盡可能維持」奉為最高指導原則。

表 3 日本「金融機構早期改善措施」實施前後金融機構及財務協助、保險基金統計表 單位：兆日圓

年度(期底*)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
要保銀行(家數)	167	174	176	176	173	171	167	-
非銀行要保機構(家數)	842	833	821	800	760	719	694	-
財務協助案例(家數)	3	6	7	30	20	20	37	51
資金捐助	0.60	1.32	0.15	2.68	4.64	5.16	1.64	2.37
資產購買	0.00	0.09	0.23	2.68	1.30	0.85	0.41	0.79
保險基金餘額	0.88	0.39	-0.40	-0.09	-1.19	-1.90	-3.15	-

* 日本年度係由前一年 4 月至當年 3 月，如 2002 年度係指 2001 年 4 月 1 日至 2002 年 3 月 31 日止。

資料來源：摘自http://www.dic.go.jp/e_katsudou/e_katsudou1-2.html

三、南韓

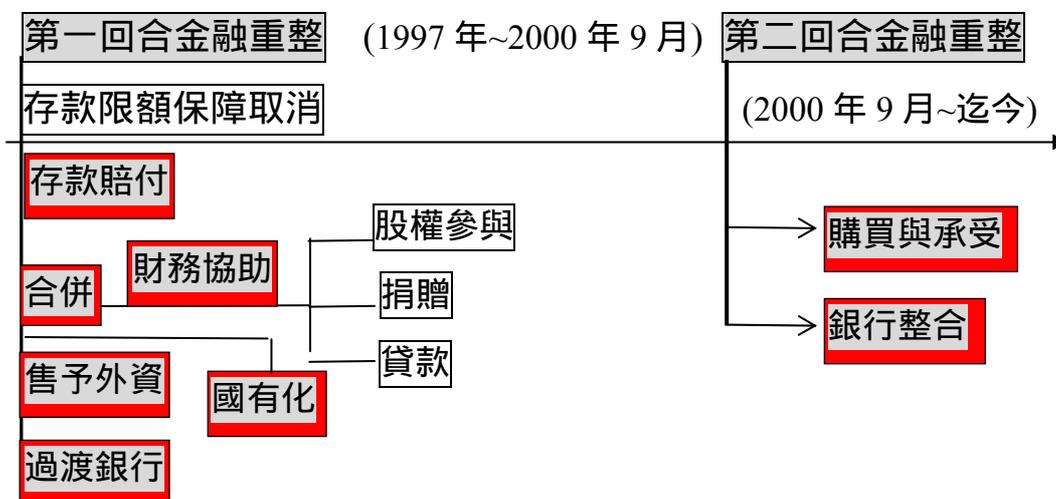
(一)處理模式

南韓 1997 年爆發金融危機後，金融重整依其公共資金的提撥可分為兩個時期。在金融重整之初，自同年 11 月 19 日起，對所有存款提供全額保障¹⁷至 2,000 年底止；另解決問題金融機構模式有政府協助合併、收購或 P&A、出售給外國投資人，以及必要時，韓國存款保險公司(Korean Deposit Insurance Corporation, 下簡稱 KDIC)得出資成立過渡銀行。

1999 年第一回合的公共基金用罄，加上大宇集團倒閉，2000 年下半年預估新認定的資本適足率不足金融機構增加，因而第二回合金融重整不可免，除持續要求金融機構增資外，亦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，或財務捐贈、甚至逕予以清算賠付存款人等。(參見圖 3)

¹⁷ 2001 年 1 月 1 日起恢復存款限額保障，最高保障調高為 5,000 萬韓元，惟無息存款(含活存、支存等)部分之全額保障，則至 2003 年底止。

圖 3 1997 年後南韓問題金融機構之解決方案



資料來源：同圖 1

(二)限制條件

1. 向國際貨幣基金(IMF)求援應依據協議推動改革

1997 年 11 月南韓經濟與金融瀕臨崩潰邊緣，迫使南韓政府向國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)申請緊急紓困融資(stand-by arrangement)，同年 12 月 3 日與 IMF 達成協議，開始推動總體經濟調整及結構改革，也因此激起全民愛國情操，全力配合政府推動各項計畫，扭轉乾坤。

2. 對公共資金的運用應採成本最小及效率最大的原則

第一、二回合金融重整時期，南韓國會分別通過 64 兆韓元及 40 兆韓元的公共資金預算，KDIC 及韓國資產管理公司(Korea Assets Management Corporation, 下簡稱 KAMCO)扮演重要角色¹⁸。惟 KDIC 組織獨立於金融主管機關—金融監督委員(Financial Supervisory Commission, 下簡稱 FSC)之外，為財政經濟部¹⁹(Ministry of Finance and Economy, 下簡稱 MOFE)

¹⁸ 分別擔任問題金融機構及不良放款的處理機構，並發行存保基金債券及不良放款債券，分別用於處理無法清償金融機構及購買不良放款。

¹⁹ 職責之一為負責金融法案之修、制定工作，惟仍需事先洽商 FSC 才得為之。

下所屬一行政機關，卻因該公司為各類金融機構的保險人，最終仍須肩負處理問題金融機構之責，2000年12月南韓國會頒布的「公共資金監督特別法(Public Fund Oversight Special Act)」，明文規定KDIC及KAMCO對公共資金挹入金融機構時，應採成本最小原則及效率最大的方法。

(三)綜合成效

南韓的金融整合囿於國外壓力而有其急迫性外，處理問題金融機構所需的財務協助，強調公共資金運作機制的獨立與監督功能即成為其主要特點。例如：2000年12月南韓國會頒布「公共資金監督特別法」後，旋於2001年2月成立「公共資金監督委員會」，以負責通盤監督及規範公共資金之運用；委員會由MOFE監督，主席(MOFE部長)應就公共資金之使用、回收資金之再使用，以及其他相關資金運用事宜，每季向國會提報至少一次等。

1. 「及時改正措施」施行後問題金融機構大幅減少

1998年4月採行的及時改正措施後，各類型金融機構家數大幅減少，平均減幅達四分之一以上(參見表4)。

2. 公共資金運用成效頗獲好評但存款保險費仍嫌短絀

KDIC及KAMCO至去年底挹注金融機構的公共資金逾99兆韓元，已達其預算的95%，惟KDIC歷年來處理無法清償金融機構的做法是採行發債方式，致該公司的保險基金餘額赤字逐年擴大(參見表4)，因此，2002年即使已將銀行保險費率調高至千分之一，亦屬杯水車薪，將為該國未來一大難題。

3. 部分非銀行金融機構的非要保存款人自行承擔損失

KDIC存款賠付的主要對象包括商人銀行(merchant bank)、相互儲蓄金融公司及信用組合等非銀行金融機構，惟銀行方面尚未發揮採用存款賠付之模式處理，其應有的限額保障功能，尚待2003年底無息存款全額保障期滿後之考驗。

表 4 南韓及時改正措施實施前後問題金融機構、公共資金用途
及存款保險基金表 單位：兆韓元

年底	1997	1998	1999	2000	2001	合計
金融機構(家數)	2,072	2,072	2,072	1,599	1,522	N.A.
銀行	33	33	33	22	20	N.A.
非銀行金融機構	2,039	2,039	2,039	1,577	1,502	N.A.
公共資金(用途別)	-		77.95		21.19	99.14
股權參與	-		36.12		9.55	45.67
資金捐助	-		12.16		4.13	16.29
存款賠付	-		19.25		6.53	25.78
資產購買	-		8.64		0.59	9.23
放款	-		1.79		0.39	2.18
保險基金餘額	-	-14.46	-30.08	-11.34	-57.46	-87.53*

* 係 2002 年底餘額。

資料來源：摘自 KDIC 年報。

肆、我國問題金融機構處理模式及所面臨的問題

一、處理模式相關法制

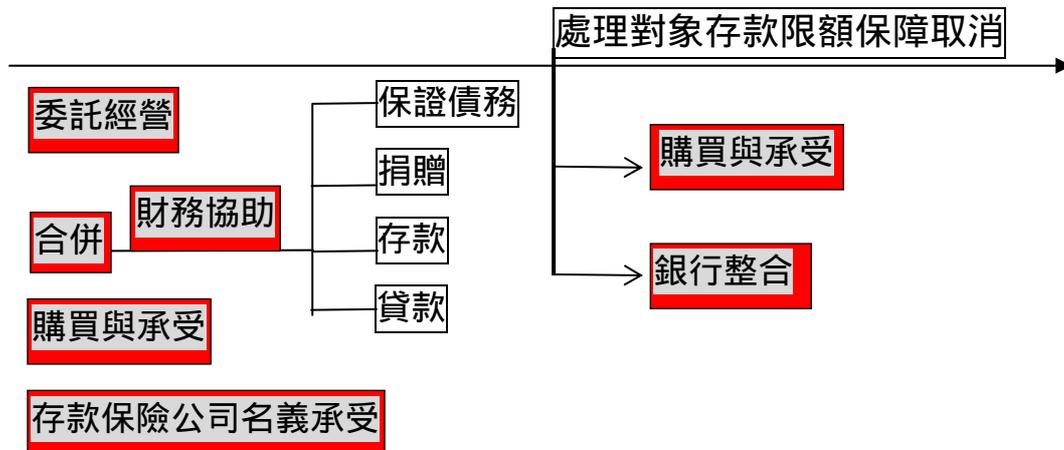
(一)處理模式

「存款保險條例」第 17 條第 2 項第 1 款至第 4 款分別規定，「現金賠付」、「移轉存款」、得對於合併或購併問題金融機構的其他機構提供「財務協助」，以及由中央存款保險公司(Central Deposit Insurance Corporation, 下簡稱 CDIC)名義「承受並繼續經營」；另在「銀行法」第 62 條之 3 規定接管人應研擬具體方案，報經主管機關核准之處置方式包括：委託其他銀行、金融機構或 CDIC 經營全部或部分業務；增資、減資或減資後再增資；讓與全部或部分營業及資產負債；與其他銀行合併；以及其他經主管機關指定之重要事項等。

圖 5 我國問題金融機構之解決方案

存款保險機制 (2001 年 7 月) 行政院金融重建基金

存款賠付



資料來源：同圖 1

(二)限制條件

1.關閉調整後淨值為負數的金融機構尚待足夠的金援

銀行法第 62 條中央主管機關對於問題金融機構的緊急處分權、第 64 條對銀行虧損嚴重的處理²⁰，均有「勒令停業」之規定，另「金融機構合併法²¹」有規範農、漁會信用部的強制讓與，惟 2001 年 7 月後解決經營不善金融機構之方式，則依「行政院金融重建基金設置及管理條例」辦理，該基金處理對象尚須經該基金委員會審核，包括調整後淨值為負數者、無能力支付其債務者，以及經主管機關認定無法繼續經營者，均需有明確財源彌補其資產負債缺口。

2.提供財務協助支出之成本應小於現金賠付之損失

「依存款保險條例」第 15 條第 2 項、第 17 條第 2 項但書規定，提供財務協助支出之成本，應小於現金賠付之損失。

²⁰ 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，中央主管機關得勒令停業並限期清理、停止其一部分業務、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負責人出境。」；銀行法第 64 條「銀行虧損逾資本三分之一者，其董事或監察人應即申報主管機關；中央主管機關對具前項情形之銀行，得限期命其補足資本，逾期未經補足者，應勒令停業。」

²¹ 第 13 條第 2 項規定：「主管機關執行前項處分，必要時，得洽農、漁會中央主管機關後，命令農、漁會將其信用部及其營業所必需之財產讓與銀行，不適用農會法第三十七條及漁會法第三十九條之規定。」

目前「行政院金融重建基金」處理的對象則排除前述限制。

(三)綜合成效

我國處理問題金融機構的相關法令，散見於各金融相關法規的主管機關裁量權，其中的規定大都還是讓政府「得」選擇是否要採取行動，賦予主管機關頗多的裁量權。因此嚴格來說，目前我國所擬早期糾正措施仍從法規命令及「行政院金融重建基金」得要求退場，並不能算是 PCA²²，故處理無法清償機構，多強調如何進行財務協助，而非停業清算。

1. 「行政院金融重建基金」處理之問題金融機構仍延宕未決

2001 年 7 月「行政院金融重建基金」成立後，曾納入處理的信用合作社與農漁會信用部共 44 家基層金融機構，雖已分別由各公民營銀行概括承受後繼續營運，但 2003 年 7 月「農業金融法」通過後，雖然建立了另一套金融體系，但亦將使得前述 36 家讓與銀行的「農漁會信用部」，再次浮上檯面²³。

銀行方面迄 2002 年底中央銀行公告的資料，本國銀行資本適足率不符國際標準家數，近 3 年來並未減少。(參見表 5)

2. 公共資金不足且其運作機制遭受嚴厲挑戰

「行政院金融重建基金」處理「問題基層金融機構」所給付的金額約 900 億元，使得該公共資金(原定 1,400 億元額度)再處理中興銀行及高雄中小企業銀行時，面臨斷炊之虞；加上朝野對於「行政院金融重建基金設置及管理條例」修正條文應增提的資金額度及其用途，見解不一；以及財政部由最原始主張的規模 1 兆 500 億元逐步調整或妥協為 6,800 億元，修法過程中如何向國會及社會大眾保證往後不會再有增加資

²² 參考 2002 年 7 月陳業寧、詹方冠「立即糾正措施-金融監理的利器或神話(下)」一文。

²³ 「農業金融法」第 59 條訂有原已讓與銀行「信用部」的 36 家「農漁會」，不受「金融機構合併法」第 14 條地 2 項限制，設立信用部；並應訂定有關其「信用部」讓與銀行之爭議資產的認定標準與處理準則。

金的需要，為其所面臨且應優先解決的嚴厲挑戰。另，CDIC 近四年來提存的保險賠款特別準備金雖逐年遞增，惟 2002 年開始提撥部分存款保險費收入作為前述公共資金之用，致同年提存準備金大幅縮水，同年底累積餘額僅約 96.62 億元。

表 5 近五年來資本適足率低於 8% 的部分銀行統計表

年度	1998	1999	2000	2001	2002
華僑銀行	8.01	7.30	6.01	5.05	5.53
泛亞銀行	6.14	6.30	7.73	6.58	5.56
中興銀行	9.07	8.90	1.11	-20.77*	-32.19
高雄中小企銀	13.40	5.70	1.18	-12.05*	-21.74
花蓮中小企銀	9.18	8.60	5.86	6.49	3.51
台東中小企銀	9.18	8.60	19.77	12.79	1.04
慶豐銀行	8.60	7.90	8.71	9.43	10.42

資料來源：各年(季)底本國銀行營運績效季報，中央銀行金融業務檢查處編印。

* 2001 年成為國內上市銀行股下市之首例。

3. 部分金融機構的存款及非存款債權全額保障亦受質疑

CDIC 依「存款保險條例」申請運用「行政院金融重建基金」，全額賠付經營不善金融機構之存款及非存款債權，不受該條例第 9 條有關最高保額之限制。因此，目前僅對於納入該基金處理對象的部分金融機構，賠付所有債權，惟肇始於 2000 年 4 月 27 日中興銀行弊案爆發一案，透過 16 家金融同業購買該行所發行的可轉讓定期存單(Negotiable Certificate Deposit, 下簡稱 NCD)465 億元²⁴，衍生在野黨認為該等非存款債務之賠付範圍應限縮，行政機關堅持必須納入賠付，以致引發非存款債權是否應納入賠付範圍之爭。

二、各國金融機構處理模式之比較

(一) 問題金融機構處理模式

²⁴ 依「存款保險條例施行細則」第 3 條：本條例第 4 條所稱存款及信託資金(以下合稱存款)，不包括要保機構收受之下列存款：一、可轉讓定期存單。

依據 2001 年 FDIC 對已設有存款保險機構的國家調查，對營運中的銀行提供協助是多數國家所採取的做法，惟美國 1991 年明文納入最小成本原則後，幾乎很少使用；過渡銀行是最少採用的解決方法，但美、日、韓都有經驗；另在解決無法清償的金融機構方面，存款賠付最常用，購買與承受方式次之²⁵。

(二)主要國家問題金融機構處理模式之特性

金融改革較為成功的美國、南韓，均已具有清理倒閉金融機構資產負債並進行存款賠之經驗(參見表 6)外，其他日本與我國所沒有的特點包括(參見表 7)：

- 1.定位：存款保險機構組織層級高²⁶；
- 2.功能：存款保險機構有清理人的實際經驗；
- 3.處理原則暨關閉法則：有最小成本原則、PCA 強制關閉銀行時機等嚴格的法治配套措施折衝清理人的處理權限；
- 4.確保公共資金的有效監督：專案立法且再次修制定法令提撥資金同時，向全民保證不會再增提資金額度(never again)，以利公共資金的提撥速度與運作。

(三)主要國家問題金融機構處理模式之啟示

- 1.財務協助資金係包括存款保險基金及其他財源，並隨著處理時間遞延或危機擴散而有增提之情事。
- 2.財務協助只能救急不能救窮，非存款債權之保障措施亦然，乃金融重整期間必要之惡，惟接管、清理銀行應明訂期限；
- 3.存款保險機制運作之彈性及其保險機構之組織結構特殊性，應與監理機關的獨立行使職權同等看待。
- 4.不直接對寬容措施成本負責的金融監理機關，將增加運用寬

²⁵ 參考 2001 年 FDIC Banking Review14(1)「銀行倒閉與資產處理方法」(作者為 Rosalind L. Bennett 一文 Table 6 Resolution Methods)。

²⁶ 係以存保機構的組織屬於特殊法人，董事長由總統任命(KDIC)或提名(FDIC)作為判斷準則。

容措施的潛在機會，成為另一種形式的道德風險²⁷。

表 6 美國、日本、南韓與我國問題金融機構處理模式比較表

國家	美國	日本	南韓	中華民國
處理模式				
● 營運中的銀行協助	X	○		○
● 關閉的銀行交易				
購買與承受	○	○	○	○
過渡銀行	○	○	○	X
存款賠付	○	X	○	X

○、X 分別表示具有、不具有該項處理模式；表雖有，但已不再提撥資金挹注。

資料來源：本文彙整

三、面臨的問題

(一)問題金融機構越來越複雜

近年來除基層金融問題涉及政治層面外，加上銀行益趨大型化，金融控股公司大刀闊斧申展營運空間，若既有問題銀行未徹底並及早解決，未來金融問題將越來越複雜，對金融監理形成莫大挑戰。

(二)監理機關對應停業的金融機構採取寬容措施

由於主管機關對問題金融機構的處理彈性頗大，有足夠權力選擇要不要停業清算；加上握有關閉金融機構之實權的主管機關，對寬容措施成本(forbearance cost²⁸)不直接負責，致中興銀行接管近 3 年仍未決。因此，金融機構問題極度嚴重或實質上已經倒閉，主管機關未能以法令明定如接管應有一定期限、停業清算應有明確時機等監理行動，而以保障存款人權益為由，暫時無法讓無繼續經營價值之金融機構停止營

²⁷ 本文道德風險泛指會增加處理問題金融機構的成本，如：管理階層從事於高風險性業務，試圖賺取更多利潤，挽救該銀行可能倒閉之命運，卻導致存款保險機構更大的損失；隨著寬容措施政策運用，處理時間愈來愈久，擴及於納稅人的處理成本(公共資金)也愈來愈大。

²⁸ 監理寬容措施(forbearance)成本是由問題金融機構的清理人，以及存款保險機構的債權人負擔，若存款保險機構是由政府贊助設立的，此一成本亦將擴及於納稅義務人。

業，以致被認定為採取寬容措施。

(三) 解決方案採低於現金賠付損失原則徒加深寬容措施之虞

從美國過去採取財務協助的成本小於存款賠付支出的經驗得知，解決方案形同對問題金融機構的股東提供援助，加上存款賠付支出是一般認為成本最高的解決方案，以致 CDIC 依其主管機關核定的最後的決方案，其成本不見得最小，無形中使主管機關將解決方案聚焦於提供財務協助，徒然加深採取寬容措施的機會，處理技巧無法快速累積，因而直到 2003 年中，才成功地將高企的不良債權由過去與正常債權「整批標售」方式轉變為「切割標售」的方式。

(四) 財務協助的公共資金不足

主管機關以系統性風險為由，將問題銀行的退場機制孤注一擲於「行政院金融重建基金」身上，受限於目前基金不足，如何就國內特有的 NCD 等現實環境調整，作為增提「行政院金融重建基金」規模之依據；即便朝野對於該基金規模取得共識，對於未來該基金處理之金融機構，照例賠付所有債權，但如何確保「今日」通過的「行政院金融重建基金設置及管理條例」之基金規模，不會再度發生資金短絀之窘態，形成「明日」全國納稅義務人負擔損失的另一種道德風險，將是一大挑戰。另一方面，「行政院金融重建基金」預計最慢於 2005 年 7 月期滿結束，屆時將回歸到正常的存款保險機制下，存款與非存款債權之全額賠付理賠政策將調整至正常的存款保險機制，但存款保險基金累積速度緩慢，亦勢將影響問題金融機構處理速度。

(五) 存款保險基金的損失難以掌控

CDIC 直接對存款保險基金負責，但未具掌控該基金風險的實權，包括終止金融機構要保資格等降低基金損失之做法，仍須事先報請主管機關核准；該公司係一公營事業的公

司組織，須受公司法相關規範等，若該公司損失危及經營，將衝擊金融安全網體系。

(六)接管至清理的管道未暢通

接管問題金融機構後，遲遲無其他金融機構對該問題機構之商譽感到興趣，此時唯有令該等機構進入停業並限期清理之階段，才是徹底且最後的解決方案。因此，對於不具繼續經營價值的金融機構，若未建立自動式的關閉法則，就很難由接管接段邁入清理階段，問題金融機構始終懸而未決。

伍、結語

1990 年代來，各國據其處理問題金融機構的法制環境等限制條件，而發展出不同的處理模式與技巧。茲就前述我國所面臨的六大問題，提出建議如次：

(一)存款保險條例增訂授權 CDIC 轉投資成立過渡銀行條款

表 7 美國、日本、南韓與我國存款保險機構及其職能比較表

國家	美國	日本	南韓	中華民國
存保機構	FDIC	DICJ	KDIC	CDIC
● 定位				
金融主管機關	○	X	X	X
金融監理機關	○	X	X	X
金融檢查機關	○	X	✱(要求 FSC 會同檢查)	✱(申請專案檢查)
特殊法人組織	○(獨立機關)	○(金融廳下)	○(財經部下)	X(金融局下)
● 功能				
保險人	○	○	○	○
接管人	○	○	○	○
清理人	○		○	
● 處理金融機構原則				
最小成本原則	○	X	○	X

例外	○	○	○	—
● 關閉金融機構法則				
PCA ²⁹	○	X	○	X
● 處理資金來源				
存款保險基金	○	○	○	○
其他(政府預算等)	○	○	○	○

○、X 分別表示具有、不具有該項處理模式或機制；表雖有法源，但尚未使用過
資料來源：本文整理，

CDIC 為監接管問題金融機構的主要執行機關，惟人力面臨困窘，因而「行政院金融重建基金設置及管理條例」修正案有增編此等員額之條文；實務上依現行法令由 CDIC 名義「承受並繼續經營」問題金融機構的處理模式，恐窒礙難行；加上金融機構益形複雜、規模愈來愈大。因此，宜於「存款保險條例」中，增訂授權 CDIC 轉投資成立過渡銀行之條款，並明訂營運期限，以作為未來處理問題金融機構之備胎。

(二)增修法令明訂接管期限及金融機構停業清算時機

增修訂「銀行法」、「金融機構監管接管辦法」等法令，明定接管金融機構期限，屆滿前須完成接管人移交清算人之任務。惟為避免系統性危機，其最長期限仍可仿效美國「系統性風險」例外規定之設計，得於一定條件及程序下申請延長接管工作，但仍應有次數與期限規範，期限屆滿，應完成清算出場前停業之準備工作，以降低寬容措施的潛在機會，減低道德風險。

(三)修法將現金賠付損失最小原則更新為最小成本原則

「存款保險條例」第 15 條第 2 項現金賠付損失最小原則應更新為同條第 1 項各種解決方案的最小成本原則，以增加處理模式的選擇彈性；另同條第 1 項第 3 款財務協助方式亦

²⁹ 參考 2002 年 7 月「行政院金融改革專案小組」第一次會議報告案「美國、日本及我國金融機構立即糾正措施相關規定之比較」。

應增加選擇彈性，如購買資產、股權及其他損失分攤方式等。

(四)立法制定 PCA 條文以爭取「行政院金融重建基金設置及管理條例」修正條文所需財源

為及早處理已存在之問題金融機構，當務之急應是促使「行政院金融重建基金設置及管理條例」修正草案迅速通過³⁰，參酌美國、南韓取得第 2 次公共資金之立法經驗，建立強制性且及早介入問題金融機構的平時機制，立法院及社會大眾較容易接受，因此，在「銀行法」中制定 PCA 條文，明定金融監理機關應以資本適足率為基準的「強制性立即糾正措施」條文，對極度嚴重的問題金融機構「應」採取必要措施，包括介入接管、清理等，不僅有助於取得階段性所需的金融重建基金財源，亦可加速公共資金的運作與成效。

(五)增訂 CDIC 獨立行使職權以確保存款保險基金的條款

「存款保險條例」增訂有關賦予 CDIC 獨立行使調整存款保險費率之權限，俾其對存款保險基金之累積，完全負責；以及賦予 CDIC 獨立追訴問題金融機構相關人員的法律責任，及使用特別調查權等。此外，隸屬於金融主管機關下的 CDIC，行使金融機構接管、清理等功能獨特，卻受制於組織型態為公司制，仍須依公司法規定辦理，為有效執行處理問題金融機構的特殊職掌，並使其權責相符，免受不直接對其存款保險基金負責的上級機關寬容措施之影響，應提升 CDIC 層級，如：將 CDIC 調整為「行政院金融監督管理委員會」附屬單位，且負責人(董事長)仿我國行政院公平交易委員會之設計，由行政院長提名、總統任命之；或逕行修正「存款保險條例」，將其主管機關明定為統籌政府稅務(與存款保險基金性質較為類似)的主管機關(財政部)下。

(六)增訂接管進入清理的準則與程序

³⁰ 詳財政部金融局於 2003/8/19 發表「財政部對處理中興銀行案之說明」一文。

現階段政府除積極排除接管人行使職權的障礙外，有關接管及進入清算之標準，亦應明確，包括增訂「銀行法施行細則」條文或修訂「銀行法」第 62 條規定，明定「問題金融機構」定義與分類，以及所稱「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」，主管機關適用條件；「存款保險條例」增訂相關條文，將接管同清理明列為 CDIC 職權，俾接管至清理工作之銜接與順暢。

參考文獻

1. 李滿治、楊靜嫻、莊麗芳、邱民芳、康才嫻、李寶興、許銘欽(2000)，**強化我國問題金融機構處理機制之研究**，財政部 88 年下半年及 89 年度研究發展專題報告，台北：中央存款保險公司。
2. 黃鴻棋(2001)，**美國對問題金融機構處理方式及其程序之研究**，存款保險叢書(74)，台北：中央存款保險公司。
3. 郭秋榮(2001)，「金融危機因應機制之研究—強化銀行業金融危機防護網之探討」，**經濟研究**，第 1 期，行政院經濟建設委員會經濟研究處。
4. 郭秋榮(2001)，「澈底改革基層金融問題—建置金融重建基金之探討」，**金融與投資**(39)，台灣綜合研究院。
5. 范以端(2001)，**南韓金融監理制度、存款保險制度與資產管理公司考察報告**，存款保險叢書(80)，台北：中央存款保險公司。
6. 潘隆政、鄭明慧、范以端、邱民芳(2003)，**南韓經濟金融改革執行情形考察報告**，存款保險叢書(85)，台北：中央存款保險公司。
7. Rosalind L. Bennett, "Failure Resolution and Asset Liquidation: Results of an International Survey of Deposit Insurers", *FDIC Banking Review*, 14(1), 2001.
8. Hiroshi NAACO, "*The Financial Crisis in Japan during the 1990s: How the Bank of Japan Responded and the Lessons Learnt*", *Bank for International Settlements*, BIS Papers (6), 2001.
9. Banking Committee on Banking Supervision, "*Supervision Guidance in Dealing with Weak Bank*", Report of Task Force on Dealing with Weak Banks, Bank for International Settlements, 2002.

The Resolution Models of Problem Financial Institutions in United States, Japan, South Korea, and Taiwan

Chiu-Jung Kuo

Specialist

Economic Research Department, CEPD

Abstract

This article summarizes the supervision guidance and resolution tools of the Banking Committee on Banking Supervision in dealing with weak banks, and the current resolution models of problem financial institutions in United States, Japan, and South Korea. It also assesses the related issues and advises the regulatory authorities the corresponding solutions that directly address the nature of Taiwan's banking system.

The experiences for the resolution of problem financial institutions in the world shows the necessity of the pay-off to the non-deposits' holders in the times of financial distress, and keeps the deposit insurance system flexible and the deposit insurance institution independent. Furthermore, the governance forbearance is equal to one of the moral hazards' type.

To address the above challenge, the authority should continue its effort to strengthen techniques for resolving the problem financial institutions like US and South Korea, and formulate the mechanism of bank closure rules and the timing of bank closure, especially including the transit from the conservatorship to receivership of the regulatory rules to the financial institutions.