

我國處理倒閉銀行的新挑戰－ 美國印地麥克銀行倒閉案處理模式分析

曾國烈*

前言

美國儲蓄業監理局（Office of Thrift Supervision, OTS）於2008年7月11日（星期五）勒令位於加州的印地麥克銀行（IndyMac Bank, F.S.B., Pasadena, CA；以下稱「倒閉銀行」）停業清理（receivership），由聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）成立一家過渡銀行（bridge bank）－印地麥克聯邦銀行（IndyMac Federal Bank, F.S.B., Pasadena, CA），作為該倒閉銀行的承受銀行（assuming institution），OTS並指派FDIC為承受銀行之接管人（Conservator）。FDIC旋即於當日宣布倒閉銀行所有非經紀性的要保存款（non-brokered insured deposit accounts）以及幾乎全部資產均移轉給承受銀行，繼續提供金融服務，存款人在保額內的存款自7月14日（星期一）起即可照常提款。FDIC並宣布存款人超過保額存款的部分，可先取得百分之五十的墊付分配款（advance dividends），其餘債權於FDIC出售倒閉銀行資產後再做清算分配¹。

印地麥克銀行倒閉案是自1984年當時全美第七大商業銀行伊利諾大陸銀行（Continental Illinois National Bank & Trust; 資產總額399億美元）倒閉以來規模最大的銀行倒閉事件（印地麥克銀行，6400名員工，320億美元資產，190億美元存款，其中180億美元為保額內存款），也是歷史上規模最大的儲蓄機構倒閉事件²。FDIC處理本案採用墊付分配款與購買承受方式結合的購買承受修正方法（modified P&A），並設立過渡銀行承受倒閉銀行的資產負債。FDIC勇敢地走出“太大不能清算”（Too Big To Liquidate, TBTL）的困境，其後本案也未引發其他銀行的連鎖擠兌，殊屬難得。

美國次級房貸危機重創美國經濟體系，也延燒到了銀行業，7月25日美國財政部再度宣布關閉加州的「第一傳統銀行」（First Heritage Bank, N.A., Newport Beach, CA）與內華達州的「第一國家銀行」（First National Bank of Nevada）。在過去18個月內，美國倒閉的銀行家數，就有10家之多。為了舒緩房市和金融困境，並加速經濟復甦，美國國會也已經於7月28日通過聯邦房市金融系

* 曾國烈先生為前金管會銀行局局長，目前任教於台灣大學管理學院及實踐大學財務金融與保險研究所。

1 FDIC發佈處理IndyMac Bank倒閉案之新聞全文，登於其網址：<http://www.fdic.gov/>

2 OTS發佈勒令IndyMac Bank停業案之新聞全文，登於其網址：<http://www.ots.treas.gov/docs/7/778029.htm>。FDIC自1934 - 2008處理大型倒閉銀行之資料，登於OTS網址：<http://www.ots.treas.gov/docs/7/73001.pdf>

統法案，砸下3千億美元，授權美國聯邦住房管理局，對全美40萬房貸屋主提供新的融資保證。誠如英國財長（Rt. Hon. Alistair Darling）於2008年7月1日在強化金融穩定與存款人保障（Strengthening Financial Stability and Depositor Protection）的新聞稿所說：「沒有一個法規制度能夠或是應該用來防止個別機構的倒閉，但我們將竭盡所能防止倒閉銀行對金融穩定造成更廣大的威脅（No system of regulation can or should prevent the failure of each and every institution, but we must do everything possible to prevent problems which could pose a wider threat to stability）。」在競爭的環境下，必然會發生銀行的退場問題。過去30年來即使經濟高度發展國家，也都發生過重大的銀行倒閉和其他金融危機事件，顯示沒有國家可以完全免除總體經濟循環時的金融問題，因此最重要的是，如何精確地處理複雜的金融問題。

處理倒閉銀行，公權力與財源缺一不可。美國FDIC處理印地麥克銀行倒閉案所作的突破，甚為可貴。本文除分析本案的處理模式，亦將對照分析我國過去就公權力行使的法律制度、處理財源以及處理實務，期能以比較分析的方式，思考未來我國如何進一步突破倒閉銀行的處理模式。

壹、公權力行使的法律制度

一、美國

銀行業和其他產業一樣，在自由化、國際化的競爭環境下，必須面對優勝劣敗的淘汰

局勢；再加上銀行在經濟體系中特有的資金中介及提供流動性的特性，財務結構的特徵乃是高流動性的負債搭配低流動性的資產及高財務槓桿；銀行體系也因而成為經濟體系的風險承受者，風險管理也就顯得格外重要。也由於這些特性，因此如果存款人信心動搖發生擠兌，就會立刻衝擊銀行的流動性風險；當經濟結構變化或客戶信用品質下降，則會造成銀行的損失風險；銀行資產價值只要貶損8%來不及增資，就會面臨倒閉的風險。

印地麥克銀行倒閉案，美國的主管機關OTS與保險人FDIC（本案FDIC同時為倒閉機構之清理人及新設過渡銀行之接管人）要在短短的一個營業日內完成上開接管程序與資產負債移轉交易，並使金融服務完全不中斷，又要將原屬客戶與倒閉銀行間交易的法律關係，轉為客戶與承受銀行新的法律關係，必須先消除任何可能產生的法律不確定性，以免瞻前顧後，延宕決策及處理時機。在公權力執行的過程中，美國法律賦予金融監理機關和FDIC下列幾項與處理一般企業破產完全不同的完整的公權力：

1. 當銀行資本嚴重不足（實質淨值低於資產總額比率2%）、違反法令或處於不穩健狀態，情節重大未依限期改善時，主管機關有權指派FDIC擔任接管人或清理人處理問題銀行，無須如一般企業必須經過冗長的法院調查與辯論程序，再由法院裁定重整或破產，並指派重整人或破產管理人處理。
2. FDIC擔任接管人或清理人有權處分銀行的資產負債，並自行以一定程序決定之價格出售予承受銀行，無須如一般企業應經股東會或債權人會議同意始能為之。

3. FDIC得設立過渡銀行承受倒閉銀行的資產負債，其設立要件、程序、經營規範等，與一般銀行不同，設立程序極為簡單快速；當然，FDIC如能即時洽得其他承受銀行，則無須設立過渡銀行承受³。
4. FDIC對超過最高保額之債權，得預估其最後可能獲償之金額，提供墊付分配款，以避免債權人流動性過度被凍結，增加連鎖性的流動性風險。
5. 聯邦法律特別允許FDIC得快速有效處理倒閉銀行事務，不受法院程序之干擾。法院認為如何處理倒閉銀行是憲法賦予行政機關不可爭辯的權限（noncontestable right），美國國會特別禁止法院發佈禁制令限制FDIC執行清理業務。FDIC擔任清理人時，有權准駁債權請求權、否決其認為對存款機構負擔過當之契約、暫停訴訟、移轉訴訟案之管轄法院、否決以詐術移轉財產之契約等，法院也不得限制FDIC執行清理業務⁴。

這些法律制度面的設計，主要係基於處理問題銀行必須快速有效，對客戶的金融服務不中斷，以維護社會大眾對銀行體系信心；另一方面，處理問題銀行必須不受制於其董事、股東及債權人的阻撓，以減少道德危險。這中間涉及處理問題銀行的高度專業性、複雜性、機

密性與劇變性，又涉及人民財產權的問題，必須以法律規範相關權利義務與程序，方能確保處理時效、彈性與法律的正當性。

此外，在執行監理任務時，為使金融監理人員能以維護金融秩序及保障存款人權益為唯一考量，不必因為擔心其後可能遭受訴訟的困擾而採行較為保守的措施，忽略金融最為敏感的連鎖性危機問題，巴賽爾銀行監理委員會呼籲各國立法保障監理人員，並於2006年巴賽爾有效銀行監理之核心原則與實施方法原則一、(5)明訂銀行監理法律架構對監理人員之法律保障應做必要規範，包括：1. 監理機關及其職員善意執行公務，法律應提供保障，使其免於因作為或不作為而遭訴訟；2. 監理機關及其職員善意執行公務，對其作為或不作為進行辯護所生之費用，法律應給予適當保障⁵。亞太經濟合作組織（APEC）2004年發表第十一屆財長聯合聲明時，亦在存款保險倡議（Deposit Insurance Initiative）中做相同建議⁶。

二、台灣

民國84年我國政府處理一家規模很小的彰化四信，馬上導致全國其他73家信用合作社連鎖擠兌，又引發彰化地區及台中地區所有農漁會信用部連鎖擠兌。筆者於民國86年從存保公

3 例如上述7月25關閉的「第一傳統銀行」「第一國家銀行」，FDIC在該二家小銀行被關閉前，即已完成標售作業確定承受銀行，因此並未設立過渡銀行承受。

4 若與破產法比較，聯邦法律尚賦予FDIC多項特別的清理人職權，詳細請參閱FDIC (1998): The FDIC and RTC Experience, Managing the Crisis, pp 213-220, FDIC (1998): Resolution Handbook, p. 79.及相關法律條文。

5 金融監督管理委員會銀行局和金融研究發展基金管理委員會編譯（2007年7月）：2006巴賽爾有效銀行監理之核心原則與實施方法，pp 2-16。監理人員之法律責任請參閱金文悅，「我國問題金融機構處理之歷程」，A+企業超群法律，pp 80-90，民國97年1月協合國際法律事務所出版

6 參閱APEC網址：http://www.apec.org/apec/ministerial_statements/sectoral_ministerial/finance/2004_finance/annex_a.html. 11th APEC Finance Ministers' Meeting, Joint Ministerial Statement, Annex A: Policy Initiatives Review, Policy Dialogue on Deposit Insurance: (1) legal protection and indemnification for individuals working for deposit insurers and other financial safety net participants.

司奉調至財政部金融局服務後，乃將在存保公司的研究心得⁷，參酌美國法律制度對處理倒閉銀行的設計，規劃銀行法及存款保險條例兩部分的修正。首先將涉及財產管理處分權移屬接管人等與公權力行使有關的急迫問題增訂於銀行法，逐步說服各機關、法界人士及立法部門，打破傳統民法財產所有權與管理處分權合一的設計，明訂問題銀行被接管時，其財產的管理處分權應移屬接管人。民國89年銀行法增訂第62條之1至第62條之9，奠定了往後銀行接管或清理程序中公權力運作的機制，使移轉倒閉銀行資產負債不再受制於股東會的同意權⁸，也使民國90年設立行政院金融重建基金對存款人提供全額保障時，主管機關得以順利運用公權力，將倒閉銀行資產負債移轉予承受銀行，有效執行倒閉銀行退場機制。

民國96年1月存款保險條例從原先26條增修為52條，墊付分配款、過渡銀行、系統性危機處理等配套制度大致均已建立。茲將歷年來修訂的重要規定略述如下⁹：

1. 主管機關有權認定銀行支付不能，並派員接管或清理：(1) 銀行財務業務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應勒令停業限期清理、…派員監管或接管，…。(銀行法第62條)(2) 銀行虧損逾資本三分之一，主管機關應於三個月內¹⁰限期命其補足資本，未依限期補足資本，主管機關應派員接管或勒令停業。

(銀行法第64條)

2. 接管人或清理人有權處分銀行資產負債：主管機關派員…接管時，得停止銀行股東會、董事、監察人全部或部分職權。接管時，銀行之經營權及財產管理處分權均由接管人行使之；清理時準用之。(銀行法第62條、62條之2、62條之5)
3. 存保公司得設立過渡銀行：存保公司如無法適時…洽妥其他要保機構或金融控股公司併購或承受，得設立過渡銀行承受停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債。設立程序極為簡單快速，與一般銀行設立要件及程序不同，經營規範也與一般銀行不同。(存款保險條例第30條至39條)
4. 存保公司有權提供墊付分配款：存保公司為因應停業要保機構債權人流動性需要，於計算停業要保機構資產價值後，得對超過最高保額之存款保險標的債權及非存款保險標的債權預估可能獲償之比例予以墊付。(存款保險條例第41條)

針對上開各項法律所賦予之公權力，主管機關及存保公司均已訂定相關作業辦法或要點，作為執行的依據。但是多年來不論國際如何發展，我國立法部門卻一直忽視保障金融監理人員的重要性，而且行政權與司法權對於金融監理的分際也仍然相當混淆。巴賽爾銀行監理委員會明文要求各國應提供金融監理人員執法時免於訴訟的法律保障，目的就是為了讓金

7 筆者多本有關金融監理制度、存款保險制度與問題金融機構處理之著作及建議，請參閱中央存款保險公司：存款保險叢書。

8 在銀行法明定受接管銀行財產管理處分權移屬接管人之前，依大法官會議釋字第488及489號，接管人移轉受接管銀行資產負債，均應先徵詢受接管金融機構股東會(社員代表大會)的意見。例如東港信合社擠兌案，當時由臺灣銀行概括承受東港鎮信用合作社，只能經雙方意思表示一致，依民法第三〇五條規定才能完成概括承受。

9 相關內容涉及人民權利義務之規定，請詳細參閱銀行法及存款保險條例。例如主管機關派員接管，得洽請有關機關限制被接管銀行負責人出境、禁止財產移轉等(有違法嫌疑之職員於銀行被監管、接管或清理時比照辦理)。

10 民國96年3月修正增加三個月的時間限制及接管措施。

融監理機構及其人員在處理金融問題時，能夠做出最專業的判斷，以避免瞻前顧後，影響金融問題的處理決策及時機，造成更大的危機。我國未來處理倒閉銀行要更有效率維護金融安定，應該正視此問題，避免再以民粹的思維處理專業的金融問題。

貳、處理的財源問題

一、美國

處理倒閉銀行除了要有公權力外，要能快速處理，存保公司就必須有充足的財源，以因應存款人擠兌及損失的問題。以美國FDIC處理印地麥克銀行倒閉為例，該銀行主要業務為辦理Alt-A等級客戶的房屋貸款，其客戶的信用評分優於次級房貸（Sub-prime mortgage），但因客戶沒有完整的所得及財產資料，無法列為優質房貸（Prime rate loan），轉賣給房利美（Federal National Mortgage Association，Fannie Mae）和房地美（Federal Home Loan Mortgage Corporation，Freddie Mac）兩家聯邦政府支持之房貸機構，因此銀行貸款資金來源除存款外，主要仰賴證券化取得資金。但自2007年8月美國爆發次級房貸危機以來，該行資產品質惡化，損失很快就嚴重侵蝕該行資本，再加上證券化市場急凍，該行流動資金來源不濟，故OTS將其列入問題銀行名單，原本要求其增資或合併，但2008年6月26日紐約州

參議員Charles Schumer致函OTS和FDIC關切印地麥克銀的生存能力消息曝光，其後11個營業日，該行被擠兌了13億美元，流動性無以為繼，OTS乃關閉該行¹¹。

FDIC預估其處理本案存保基金的損失成本介於40億至80億美元之間；而超過最高保額的存款人約有一萬人，金額約10億美元，每人由FDIC先對超過部分提供50%的墊付分配款。由於FDIC的存保基金超過4兆美元，約為所有要保機構要保存款總額的1.25%，形成OTS和FDIC可快速處理本案的重要後盾¹²。相較於美國1980年代爆發的儲貸業危機，實不可同日而語。當時因存保基金已經沒有處理倒閉機構的財源，只好在國會撥款前不斷拖延處理，致使該危機從1980年延續至1994年，最後所處理的1,295家倒閉儲貸機構的總處理成本上升至1,614億美元¹³。可見有合理的財源維護存款人權益，是決定能否快速處理倒閉銀行極重要的關鍵。

二、台灣

我國在處理問題金融機構的歷程中有相當類似的經驗。民國90年7月行政院金融重建基金設置及管理條例公布施行，提供了約新台幣1,200億元的財源，並明訂優先處理基層金融機構¹⁴。主管機關於是年優先處理淨值多年來早已是負數的29家農漁會信用部及7家信用合作社，並於次年再處理7家農漁會信用部。可是我國從民國70年代後期以來因為台幣緩慢升

11 資料來源同註2。

12 資料來源同註1。

13 FDIC(1998): The FDIC and RTC Experience, Managing the Crisis, p. 830。

14 行政院金融重建基金設置及管理條例第4條。

值等因素所累積的資產泡沫化危機¹⁵，此時早已遍及整個金融體系。民國91年4月筆者奉派擔任金融局局長，本國銀行廣義逾期放款比率已達歷史最高點11.76%，備底呆帳覆蓋率卻僅有14%¹⁶，而中興銀行及高雄企銀已先後爆發危機，主管機關指派存保公司接管，卻苦無財源可供處理。

面對當時嚴峻的局勢，筆者於就任後一個月內立即提出行政院金融重建基金條例修正案，期能充實財源，以快速處理問題銀行，重建金融活力。這麼緊急的法案，立法院財政委員會卻一直到民國92年5月審查會才通過，通過後又遲遲無法送進立法院進行二、三讀，其後持續進行了19次朝野協商，每次協商接近完成的最後階段，都有不同的立委突然表示對某些條文還有意見，導致法案無法協商完成，問題銀行在背後透過立委運作的力量斧鑿斑斑，甚至在完成第19次朝野協商各黨派均已簽字同意送二、三讀後，仍有問題銀行試圖透過立委阻擋法案通過。筆者當時判斷必有幕後黑手在運作，於是要求當事人現身，當場嚴詞說明，對方最後終於放棄，重建基金條例總算在民國94年6月22日經立法院三讀通過。從民國91年5月提出法案到通過，整整空轉了三年多，沒

有財源可供接管處理問題銀行，保障存款人。此條例雖然通過，但新台幣1,100億元的處理財源，扣除處理中興銀行倒閉案應清償金融同業存款負債短絀的580億元，及該條例明定應提撥20%（220億元）處理農、漁會信用部的專款後，可以用來處理金管會於民國93年9月27日在立法院提出的10家問題金融機構的財源僅剩約400億元，與金管會向立法院提出處理所需金額1,449億元，差距甚大¹⁷，故並沒有足夠的財源有效快速執行問題金融機構的退場。

在處理財源嚴重不足的情況下，為免處理一、二家問題銀行後，就被市場得知金融重建基金已無財源，引發其他尚未處理的問題金融機構連鎖擠兌，金管會經與重建基金評價小組及管理會討論後，在政策上乃確立處理的原則及優先次序。10家問題金融機構應先行自救，自救不成淨值變成負數者（以會計師查帳報告或檢查報告調整後淨值或銀行帳列淨值為準）優先處理、淨值為正數發生擠兌者亦立刻處理¹⁸。此項處理原則在立法院財政委員會召開的會議中明確報告，並無任何委員有不同意見。此所以後來淨值先掉入負數的台東企銀及花蓮企銀優先被主管機關接管處理，其後當中華銀行在力霸及嘉食化兩家上市公司向法院申請重

15 資產泡沫化導致銀行體系逾期放款在亞洲金融危機之後快速上升。其中最關鍵的有三個因素。其一，民國70年代後期台幣緩慢升值，熱錢大量流入，形成極為寬鬆的資金環境，實為導致後來銀行資產品質嚴重惡化之元兇；其二，民國81年主管機關一口氣核准了15家新銀行，形成銀行家數過多現象，且又在資金極為寬鬆的環境中開放，導致殺價競爭情形極為嚴重，對銀行獲利能力及資產品質構成極大的威脅；其三，政府在民國81年宣布要實施容積率管制，造成建築商搶建、空屋過多現象，後來股市和不動產泡沫破滅後，不動產價格連跌12年，銀行逾期放款也在1997年亞洲金融危機後快速增加。

16 民國96年底逾期放款比率已從11.76%高峰降為1.84%，備抵呆帳覆蓋率亦從14%提高為65%，且BIS自有資本比率持續維持在10%以上。我國與日本、韓國等其他國家最大的不同是，其他國家均以公共資金購買銀行體系不良資產，並對問題銀行增資。我國並未使用公共資金購買不良資產及增資，卻能在短期間內改善整個銀行體系之財務體質及資產品質。但要真正提升競爭力，還要繼續努力強化風險管理能力及提高獲利能力。

17 參閱金管會民國93年9月27日向立法院財委會報告「處理問題金融機構方案、預算及充實中央存款保險公司資金可行性分析報告」：經篩選結果可能需處理之問題金融機構（不含農漁會信用部）家數約為10家，預估所需賠付金額為1,449億元。

18 參閱行政院金融重建基金管理會第37次會議紀錄。網址：<http://www.cdic.gov.tw/ct.asp?xItem=981&ctNode=216&mp=1>

整，於民國96年1月5日發生擠兌後，亦立刻被接管處理¹⁹。此時，重建基金財源不足的窘境已完全呈現出來。其他7家納入重建基金處理的問題金融機構，除3家自救或合併成功者外，其餘4家尚未處理，存款資金已開始出現持續流失的現象（所謂無聲的擠兌），金融情勢岌岌可危，但外界並不了解系統風險一觸即發，甚至有金融高層透過媒體報導，傳出誤導大眾的資訊，使得在第一線緊急處理問題的金管會更加困擾。

中華銀行的擠兌於接管後二日內即平息。筆者因憂心金融重建基金已無財源接管其他問題銀行，乃決定獨自赴立法院多方協調拜託，期能將存款保險條例修正案於立法院該會期僅剩的最後一次會議²⁰完成三讀。當時正值96年初總統大選各政黨候選人提名在即，立法院又處於相當嚴重的對立階段，金融問題也淪為被操作的政治議題。同時，由於本次存保條例全盤翻修多達52個條文，又非各黨團急於優先處理的法案，當時真是心急如焚，但也只能做最後的努力。沒想到在各種機緣巧合下，96

年1月12日存保條例修正案居然通過了。筆者接任局長五年來，為了處理資產泡沫破滅後高達11.76%的逾期放款及推動問題金融機構退場的法律制度與財源問題，多方奮戰，至今對於當天存保條例全盤翻修能排到第一案²¹通過仍不敢相信，套句陳之藩的名言：「感謝天吧！」。該條例三讀通過，使存保基金與金融重建基金的財源得以合併運用²²，96年因而有財源可以再接再厲接管中聯信託、寶華銀行及亞洲信託等，化解了沒有財源接管可能引爆的系統性金融危機。96年1月12日當晚筆者也在處理告一段落後辭去了銀行局局長的職務。

今年6月30日金管會主委胡勝正在他的歡送茶會中致詞時，提到在任內最滿意的事是接管問題銀行沒有造成金融騷動。這一番話再度印證了：有合理的財源維護存款人權益，是決定能否快速處理倒閉銀行極重要的關鍵。事實上這也是各國在處理金融危機和倒閉銀行時，為維護金融安定和保障存款人權益，國會和行政部門必須共同面對的問題。任何不切實際的杯葛與龐雜的政治糾葛，都只會延宕已存在的

19 中華銀行財務上的經濟價值早已變成負數，但因金融機構合併法於民國89年立法在朝野協商時，在野聯盟提案在第十五條，規定銀行出售不良資產與資產管理公司之損失，可按五年分攤。導致該行不論金檢報告或會計師查帳報告，其帳列淨值均仍為正數。該行雖有多件涉嫌違法經主管機關移送檢調單位偵辦，但依上開處理原則及優先順序，乃於擠兌後再予接管。該規定違反國際會計準則，早該廢除，但主管機關修法案送到立法院卻遲遲未通過。此外，接管中華銀行後，同屬力霸集團的力華票券金融公司亦立即由主管機關派員接管，並以減資再增資方式處理；債權人依評估之清算價值分擔損失，折損後債權之剩餘價值，大部分債權人選擇以債做股。銀行體系對力霸集團之授信，均為89年底以前所貸出，89年以後該集團經營惡化，銀行團即開始與該集團協商分期收回貸款，主管機關除對中華銀行及力華票券限縮業務外，也要求收回對利害關係人之貸款，不斷縮小風險，擠壓其現金償債；最後該集團申請重整時，銀行體系貸款總額由89年底之800餘億元減為400餘億元，中華銀行部分由300餘億元減為約60億元，力華票券部分亦由30餘億元減為20餘億元。風顯縮小成果甚為明顯，至於其如何掏空亞太固網公司資金，作何用途，該公司董事會如何同意、如何監督，或其他關係企業資金如何進出，則非屬銀行監理問題。

20 第16次會議原為該會期之最後一次會議，後來經朝野黨團協商，又加開第17次會議，以利最高法院檢察署檢察總長之同意權行使。

21 本案原列討論事項第二十五案，經變更議程後改列為第三案，立法院第6屆第4會期第16次會議議事錄立法院公報第96卷第16期院會紀錄，p. 510。雖列為第三案，但實質上是第一案，因為前兩案並非實質討論案，僅是分別決議將無黨團結聯盟黨團擬具「總統副總統選舉罷免法第二十七條條文修正草案」及「公職人員選舉罷免法第三十五條條文修正草案」自內政及民族委員會抽出，逕付二讀，並由無黨團結聯盟黨團負責召集協商。

22 接管時依存款保險條例第29條第1項準用第28條第2項規定。

危機的處理時機，增加日後的處理成本。

三、韓國、日本、英國

韓國1997年亞洲金融危機時，在IMF的監管下，截至2000年10月花了約118兆韓元（GDP 22%）²³的公共資金，才解決金融危機，使經濟金融回復活力。日本於1990年代遇到金融危機，內閣府正式成立由內閣總理大臣主持之金融危機因應會議，負責決定金融危機之因應措施及推動各機關之政策作為²⁴。日本存保公司只要依該決議專注處理倒閉金融機構，所需資金均由國庫保證²⁵，存保公司不必為籌湊財源大費周章。自1992年4月至2001年9月日本共動用了102兆日圓（GDP 20%）²⁶，才逐漸走出金融危機。

英國2007年9月辦理住宅貸款業務第五大的北岩銀行，受到美國次級房貸危機影響陷入流動性危機，英國由於法律上欠缺完整的公權力機制，又無足夠的處理財源做後盾，為了避免發生連鎖性金融危機，由英國財長出面保證所有負債均會獲得保障，打破存款保險限額保障之機制，並由英格蘭銀行融資該行因應流動性所需資金，財長對英格蘭銀行該融資案並予以免責；最後又在無法促成以併購方式解決問題的情況下，財長於2008年2月17

日將該行暫時國有化，並於2008年2月19日向國會提案訂定「2008銀行（特別條款）法」²⁷專案處理類似危機事件，明確授權主管機關在處理類似問題銀行時，有權終止銀行現有股東的一切權利，移轉銀行資產負債等，並由指定之公正第三人以清算價值評估該行淨值之剩餘價值，如仍有剩餘價值，則以現金退還現有股東。以英國民主法治如此成熟的國家，為了平息金融危機，仍不得不採取先平息危機再補救立法的倒閉銀行處理方式，就不難發現在處理金融危機時，國會和行政部門惟有共同面對現實，越快速清除問題銀行，才能越快創造良性循環，回復金融活力。

四、未來重點

我國在處理問題金融機構的幾年間，財源一直是個極大的問題，但是各界很少從制度面詳加探討。為因應此問題，96年1月12日新修正之存款保險條例第16條明定，存保公司之各保險賠款特別準備金餘額占保額內存款之目標比率為百分之二。目前保險賠款特別準備金（存保基金）之主要資金來源有三：其一為存款保險費收入，包括：1.依存款保險條例第16條以差別費率所收之一般保費，2.依存款保險條例第28條但書在嚴重危及信用秩序及金融安

23 David T. Coe and Se-jik Kim (2002), Korean Crisis and Recovery, International Monetary Fund and Korea Institute for International Economic Policy, p. 61.

24 金融危機因應會議運作之法律依據為日本內閣府設置法第42條。會議主席為內閣總理大臣，成員包括內閣官房長官（秘書長）、金融擔當大臣、金融廳長官、財務大臣、日銀（央行）總裁。其中金融廳長官及央行總裁因係屬獨立機關，而非內閣成員，為使其具有投票權，因此該條文特明定其為兼任（part-time）。

25 日本存款保險法第126條。

26 Shelagh Heffernan (2006.6), Modern Banking, John Wiley & Sons Ltd., p 413.

27 英國財政部擬具「銀行(特別條款)法草案」《The Banking (Special Provision) Bill》，並依據該草案擬定「北岩銀行股權轉移施行辦法」《The Northern Rock plc Transfer Order 2008》及「北岩銀行補償計畫施行辦法」《The Northern Rock plc Compensation Scheme Order 2008》，於2月19日送交英國下議院，藉由立法的方式將北岩銀行暫時收歸國有。已於2008年2月25日正式生效成為「2008年銀行（特別條款）法」《The Banking (Special Provision) Act 2008》。

定情況下可收取之特別保險費。其二為依行政院金融重建基金設置及管理條例第3條，99年12月底前所收金融業營業稅稅款超過應納入金融重建基金之1100億元部分，該1100億元中有220億元為專供處理農漁會信用部之款項，尚未使用。其三為依「加值型及非加值型營業稅法第11條」，自100年1月起所收之銀行業營業稅稅款。這三筆資金因自96年1月12日存保條例通過以來處理倒閉銀行，存保基金已和金融重建基金分攤相當比例的處理成本，因此如何達成上述百分之二的目標值，使未來處理倒閉銀行之財源更具自主性，有待存保公司詳加規劃溝通後，提出具體可行的達成方案，以利及早因應。

另依存保條例第31條，存保公司向中央銀行特別融資，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。由於在處理金融危機時效率相當重要，此項規定相關單位應在平時即建立極為順暢快速的標準作業程序，確定完成作業所需時間，避免屆時在行政流程中產生任何不確定因素或時間延誤。各相關機關在心態上，應主動協助存保公司在第一線打仗，萬不可抱著被動等待審查存保公司申請案的想法，以免延誤時間，挫傷第一線作戰人員的士氣。

參、處理實務的問題

一、美國

FDIC在1981年至1991年間，總共處理了

1,379家倒閉銀行，只要資產總額超過1億美元的倒閉銀行，除Penn Square Bank外，存款人均受全額保障，沒有任何損失；只有263家規模極小的倒閉銀行，因超過最高保額的存款人甚為有限，FDIC才採取理賠清算的方式處理²⁸。形成FDIC對大銀行與小銀行不公平的倒閉處理方式，一方面削弱了小銀行的競爭力，另一方面也使大銀行存款人不必關心銀行好壞，造成道德風險、削弱市場對大銀行的制裁力量，又增加FDIC的處理成本。FDIC處理印地麥克銀行倒閉案，實務上最大的突破當屬打破太大不能清算（TBTL）的困境，且讓超過存保保障限額之債權遭受損失並先提供50%之墊付分配款，而未引發其他銀行存款人連鎖擠兌的信心危機。

1991年聯邦存款保險公司改進法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA）新增多項系統性風險防範措施²⁹，此外聯邦存款保險法第1000(d)(4)(B)增訂了一項不透過清算程序盡速結清不受存保保障及無擔保的債權（uninsured and unsecured claims）之最後分配款程序（final settlement payment procedure），債權人於領取上述分配款後，未來對該等債權，不再具有任何請求權，故稱為「最後分配款」。此項最後分配款的計算係以債權金額乘以「最後分配款比率」得出。而「最後分配款比率」則於法律中明訂由FDIC依過去處理倒閉銀行的平均回收成數來決定，亦即此項比率是一個以標準化公式所計算出的比率，適用於該倒閉銀行所有此類債權。

28 曾國烈（民國95年5月）：金融創新、金融監理與存款保險，存款保險叢書之三十九，中央存款保險公司，pp 38-39。

29 同註20，pp 45-53。

然而，FDIC本次處理印地麥克銀行係採用墊付分配款結合清算的方式處理倒閉案，並未採用最後分配款程序，不受存保保障及無擔保之債權先領取的50%墊付分配款，並非最後分配款；將來仍須進行清算並辦理分配債權之程序。若實際清算結果應分配予債權人之金額大於原墊款金額，則應再次分配，若小於原墊款金額，法律則明訂由存保基金吸收，不再向債權人收回。由於FDIC在估算墊款成數時，通常甚為保守，因此，此項墊付分配款機制，實際上不致增加存保基金的損失，對維護信用秩序又頗有助益。為避免FDIC擔心責任而過度保守，喪失制度設計的美意，法律乃有上開存保基金吸收損失之衡平設計。

我國過去存保公司欠缺倒閉銀行處理的資料庫，很難建立FDIC之最後分配款機制；近年來已累積不少倒閉銀行處理案例，存保公司應妥善建立完整的資料庫，以利往後更精緻修法及處理的需要。

二、台灣

我國問題金融機構之處理，過去從未讓存款人發生損失，目前恢復存款保險限額保障機制後，雖在法律上大致已有完整規範，但實務執行面仍須不斷精進，才能有所突破。FDIC本次處理印地麥克銀行這麼大的倒閉案，有能力讓超過最高保額的存款人分擔倒閉銀行損失，又採用最冗長的清算程序結合墊付分配款方式處理。以如此大的銀行而言，此種處理方式確實是個重大的突破。其中除完整的公權力及充足的處理財源外，FDIC數十年來在處理實務上

不斷精益求精、實事求是，又力求創新突破，是極為關鍵的因素。而整個政治社會環境形成對FDIC公信力和獨立性的尊重，更是重要的環節。謹整理在實務上可供借鏡之處，提供參考：

1. 存款人教育

從全額保障恢復限額保障，最大的挑戰就是要教育存款人，如果在一家銀行存款金額要超過最高保額，就應該選擇健全的銀行往來，自我負責；而整個社會和政治環境也要能堅守此一價值，才能避免道德風險。

FDIC在這方面的教育作得非常成功。要保銀行各個據點都有存保標誌、小手冊、宣傳單等，明確讓存款人確認其存款受保障情形；要保機構每個金融商品也一定要明確標示是否納入存款保險，不能有任何模糊地帶。而FDIC網站，更有琳瑯滿目的各種存款保險資訊，教育存款人確認其存款是否受到存保保障，網站還設了一個交談式的系統：電子存款保險估算器（Electronic Deposit Insurance Estimator，EDIE）。EDIE可幫助存款人認識存款保險，也可以讓存款人自行輸入其在各家要保機構之存款以計算受保障情形，對存款人極為實用。此外，FDIC董事長在2008年7月24日甚至發佈存款人權宣言（Depositor's Bills of Right），作為存款人在與銀行往來時主張權力的10點行動準繩³⁰。

銀行發生倒閉後，FDIC會進一步針對該倒閉銀行提供服務資訊，使存款人獲得正確即時的直接服務。以這次印地麥克銀行倒閉為例，FDIC網站立刻以存款人之思維和行為模式，發

30 同註1，FDIC網站

佈完整的資訊及問答，因倒閉銀行所在地華人甚多，網站上還有中文版的問答資訊；存款人也可在針對該倒閉銀行設計之系統中輸入每一筆存款帳號和金額，自行計算出其存款的保障狀況³¹。如此點點滴滴累積，長久教育下來，存款人自然會分散其存款，並形成自我負責的理財文化；也讓好銀行比問題銀行有更高比率的保額外存款，問題銀行倒閉前不受保障的債權也不致太多，導致處理困難重重；而實際處理倒閉案時，也讓政治力量沒有介入的空間。

印地麥克銀行倒閉時，存款總額190億美元，而超過最高保額的存款卻只有10億美元，受影響的存款人約1萬人。與1984年伊利諾大陸銀行倒閉時之保額內存款尚不及負債總額的10%相比，存款人已有非常強烈的風險意識，問題銀行要吸收不受FDIC保障之存款，已非常困難。在這種情況下，才使印地麥克銀行倒閉案能夠採取清算的方式處理。

我國存款保險已恢復限額保障機制，存款人教育是否能成功，與限額保障機制施行及存款保險成本降低的關係極為密切，也是相當大的挑戰。FDIC多年來持續不懈宣導銀行經營不善也會倒閉的現實，教育社會大眾建立對理財自我負責的文化，頗值得我國存保公司及相關機關參考。

2. 有效結合過渡銀行、墊付分配款與清算制度

FDIC讓不受存保保障的債權人承受損失，但提供50%墊付分配款協助其流動性；又運用過渡銀行承接倒閉銀行部分資產負債繼續營運，使營業不中斷，一方面減少對金融秩序之衝擊，另一方面讓新承受銀行的營運與原有倒閉銀行完全切割，權責更為清楚。這種處

理方式，對處理小銀行倒閉，已行之有年。但處理像印地麥克銀行這麼龐大而複雜的資產負債，要達到如此處理效率，在專業技術與處理實務上是個龐大的工程，是很大的突破。

我國過去在金融重建基金機制下處理多家倒閉銀行，均採接管方式處理，存款人不論選擇和多差的銀行往來，均受到全額保障。接管期間一方面維持問題銀行繼續營運，另一方面則由接管人安排標售倒閉銀行資產負債。標售過程為求公開透明，均先依政府採購法以比價、議價方式聘請財務顧問公司，再由財務顧問公司規畫標售策略，經金融重建基金評價小組審核及管理會決議後，進行投標公告，再由財務顧問公司依評價辦法進行資產負債及營業據點價值之評估，評價結果在投標當天提出底價建議，經評價小組審核及管理會決議後進行開標，決標後又要經過數個月才完成交割，處理程序極為冗長，成本效益不容忽視。

由於金融重建基金是在發生金融危機時短暫存在的不得已措施，上開冗長而高成本的程序，或許也是在民衆對政府以及朝野政黨間都充斥互不信任危機時，不得不然的措施。但在回歸存款保險機制後，如何考量存保基金成本，建構存保公司的能力及公信力，已成當務之急。事實上，FDIC不論採取自設過渡銀行方式承受倒閉銀行資產負債，或採競標選取承受銀行方式，都選在星期五由主管機關宣布倒閉銀行停業，倒閉銀行營業據點在下一個營業日即星期一就立刻變成承受銀行據點，金融服務不中斷，但有關標售作業及交割事宜均早已秘密作業完成，幾乎都沒有經過接管程序，也無須仰賴外部的財務顧問公司。我

31 同註1，FDIC網站

國存款保險協會（International Deposit Insurance Association, IDIA）的會員，經常有機會與其他會員國相互觀摩學習，目前時機應可掌握契機師法FDIC在實務上突破的作法，為我國存款保險制度的長遠發展，再創新猷。

結論

美國金融體系經過多年的研究與執行倒閉銀行處理實務發展經驗，已經建立一套強而有力的銀行退場機制，即使要讓銀行的存款人分擔銀行倒閉的損失，也有完整的機制。1984年美國伊利諾大陸銀行倒閉時，FDIC尚無此能力；當時該行保額內存款不到存款總額的10%，債權銀行家數甚多，若任其倒閉極可能發生系統性危機，FDIC只好以對其增資的方式解決危機，不敢讓任何債權人發生損失。本次FDIC處理印地麥克銀行這樣大的銀行倒閉案，該行190億美元保額內存款中有高達180億美元為保額內存款，顯示存款人已能注意區分銀行好壞，而分散存款自我負責。因此，FDIC始能採用超過保額的存款人分攤損失，以墊付分配款結合過渡銀行和清算的機制處理本案。多年來FDIC對存款人教育、法規制度和處理實務日趨成熟，又有充足的處理財源做後盾，是不發生系統性風險的關鍵。

我國在資產泡沫破滅逾期放款飆升後，立法院並未即時通過接管處理的財源，當時外資機構法人及分析師咸認為台灣並未瞭解問題的嚴重性與急迫性，因此很有可能爆發金融危機。在無充足財源可迅速接管處理問題金融機構的困窘情況下，爾後幾年能全面要求金融機構按季揭露完整透明的財務業務資訊、清理逾期放款、提高備抵呆帳覆蓋率、大力清除問題金融機構，並推動金融機構整併，而又沒有爆發金融危機，其中執行實務的高度挑戰與困難，若非實際參與，恐難知其全貌。公共政策決策者及金融機構負責人都必須了解政策錯誤所形成資產泡沫的嚴重後果，而知所警惕，避免重蹈覆轍。

茲值我國存款保險恢復限額保障之際，未來倒閉銀行之處理將邁入新的里程。美國FDIC處理印地麥克銀行倒閉案，在實務處理方面有多項創新與突破之處，可作為參考。我國過去幾年法規制度在公權力的行使和處理財源安排上，已有重大的突破，筆者建議未來可參考處理倒閉銀行實務經驗最豐富的美國的處理模式，不斷精進改善處理方法。然徒法不足以自行，在處理實務面，存款公司應持續教育存款人，以更積極的態度主動控管處理倒閉銀行的時機與成本，而負責維護金融安全網的所有機關及人員³²，也應在過去累積的實務基礎上，不斷精進各種處理模式及執行實務，為我國金融安全網奠定更堅實的基礎，有效因應未來處理銀行倒閉的挑戰。

32 主要為負責監理銀行及處理倒閉銀行的主管機關、負責處理系統性危機的中央銀行、負責國庫保證的財政部以及負責接管或清理倒閉銀行保障存款人權益的存款保險公司。如有嚴重危及信用秩序及金融安定之虞，已涉及系統性危機，最後則須報行政院核定。當然，立法院在審議相關法律時，也是代表全體人民維護金融安全網健全運作的關鍵機關。