

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

金融機構在現代社會中扮演非常重要的角色，除了提供多重的金融中介服務外，金融機構的存在，無疑提高了資金融通效率，並加速資本累積，對經濟活動的順利成長有莫大貢獻<sup>1</sup>，故其經營健全與否及經營失敗的後果，對於存款大眾、借款人、甚至整個國家的金融秩序、經濟發展勢必影響至鉅。其中銀行因為收取短期存款，供應中長期信用，形成脆弱的資產負債結構，資金流動的順暢與否，非常倚賴大眾的信用及同業借貸的奧援，其脆弱性是潛伏的重大風險。一旦銀行的經濟功能受挫或資產負債結構失衡，資金入不敷出之流動障礙，反過來造成大眾及同業的損害，蔓延結果將傷及金融市場、支付系統及證券交易系統。此外，由於銀行業對於經濟之重要性在於其所擔任之功能，而非僅係個別銀行之存在與否，為避免經營不善之問題銀行除無法發揮中介功能外，尚且以不當之經營政策造成市場扭曲<sup>2</sup>，甚至因政府機關遲延處理造成損害擴大，嚴重損害存款人權益及金融秩序，故而建立完備合理而能有效運作之退場機制，乃世界各國持續研究且積極重視之課題。

回顧我國對於問題金融機構之處理經驗，自一九八〇年代之第十信用合作社及多家信託投資公司倒閉事件、一九九〇年代信用合作社及中小型銀行倒閉、二〇〇〇年代起由金融重建基金介入處理四十八家經營不善金融機構，及至近日主管機關對台東企銀、花蓮企銀、中

<sup>1</sup> 參閱林鐘雄著，貨幣銀行學，三民書局，1990年4月6版，頁64-66。

<sup>2</sup> 例如問題銀行可能會採取高利率策略吸收存款而造成市場扭曲，該等銀行不僅無法發揮中介功能，反而會利用存款彌補其持續之虧損。參閱范以瑞、顏秀青，由國際觀點看銀行危機—兼論問題銀行退出市場機制，存款保險資訊季刊，第17卷第3期，頁7。

華銀行、中聯信託、亞洲信託及寶華銀行所進行之接管及標售，已累積豐富的實務處理經驗，而法制架構亦因經驗的累積而逐步建立。惟在歷次問題金融機構之處理過程中，法制上似仍存有若干不明確、有爭議或有待解決之問題，且行政院金融重建基金已經退場<sup>3</sup>，未來有發生金融機構經營不善情形，勢將回歸存款保險條例及銀行法清理程序處理。則我國目前實務運作模式是否合理，相關法令制度是否已臻完備，均有加以探討之必要。

筆者任職於行政院金融監督管理委員會，並曾參與問題金融機構之退場處理，對於我國目前問題金融機構退場機制之運作模式及相關法制架構，暨實務運作所衍生之相關法律上疑義，本有強烈的研究動機。有鑑於目前坊間論著對於問題金融機構退場機制之探討，均著重於比較法之介紹及制度面之研究，對於相關制度實際運作時所衍生之相關法律上疑義較少著墨；且相關退場制度除了發揮其政策性功能外，在法治國原則下，亦有是否可能過度剝奪人民權利之虞之檢討必要，是不論純粹學理上的探討，或者實際工作上的需求，均啟發筆者研究的意願與動機。

## 第二節 研究目的及範圍

綜觀我國自民國六十年代以迄近年來對於問題金融機構之處理過程，在泰半金融危機事件發生前，主管機關對於問題金融機構之經營缺失，大多施以糾正、限期改善或輔導等措施，鮮少斷然採取嚴厲之措施；致部分問題金融機構雖有所改善，或財務減緩惡化，但問題仍未能徹底解決。及待舞弊或財務惡化狀況情事曝光引發擠兌，主管機關之處理方式，亦大多先以澄清及充分供應資金方式，安撫存款人

---

<sup>3</sup> 行政院金融重建基金設置及管理條例第 15 條第 1 項規定：「本基金得將經營不善金融機構列入處理之期間，自本條例施行之日起至中華民國 94 年 7 月 10 日止。」則於該期限內未列入可能處理對象之金融機構，未來如有經營不善之情形時，已無法動用金融重建基金處理。

並平息擠兌，對於部分擠兌情形較嚴重之金融機構，則派員監管、接管，或由其他金融機構以概括承受之方式處理之<sup>4</sup>。此種以公權力介入處理之方式目的在穩定人心，期使風波儘速平息，但客觀之標準與制度化之處置措施則付之闕如，似乎端視擠兌狀況而定<sup>5</sup>。且囿於「銀行不能倒」之觀念，對於建立以資本為基準之退出市場機制，未能形成共識，以致徒增處理成本，延宕處理時機。再者，所採取之措施亦非無疑，例如監管與接管處分要件之明確性、是否給予人民合理之程序保障、限制處分之合憲性、概括承受後如何清理剩餘資產俾使問題銀行法人格消滅等，均有待進一步討論。而在重建基金時代，以公眾資金賠付問題銀行資產負債之缺口，亦引發其合憲性及賠付範圍合理性之爭議，而有深入檢討分析之必要。

由於近年來金融機構常有經營不善之情形發生，為使政府有強力介入迅速弭平金融危機之制度與法源，且有鑑於使經營不善之金融機構平和順利退出市場，以消弭金融風暴於無形，為政府當前首要之務，政府除陸續修正銀行法增訂問題金融機構之處理規定外，並於九十年七月公布施行行政院金融重建基金設置及管理條例，及於九十四年六月修正通過本條例，以擴大基金財源，提高基金運作效能。此外，為強化中央存款保險公司風險控管機制及履行保險責任能力，以加速處理問題金融機構，已於九十六年一月公布施行存款保險條例修正案。同時，為使主管機關於金融機構財務、業務惡化時，得以及早介入干預，並建立以資本適足率為指標之財務標準，主管機關已著手修正銀行法建置立即糾正措施。因此我國對於問題金融機構之相關退場處理機制已漸次完備。

本論文之研究範圍，即以我國目前處理問題金融機構退場之主要法律規範，即銀行法、行政院金融重建基金設置及管理條例、及存款保險條例之退場處理規範為基礎，先從制度面說明各項制度之運作方

---

<sup>4</sup> 關於我國問題金融機構處理機制之沿革，參閱李智仁，從問題金融機構之處理談存款保險條例修正之必要性，軍法專刊，第15卷第8期，頁36-53。

<sup>5</sup> 參閱張秀媛、歐仁和、黃建森，主要國家處理問題金融機構之機制，信用合作，第74期，91年10月，頁47。

式及處理流程，再進一步分析其中所涉及之相關法律面之疑義，及實務運作所引發之問題。希望能透過我國目前處理問題金融機構方式之介紹，將目前實務上所遭遇之困難及法律上之疑義予以分析檢討，以提供學理及實務上的參考；並能啟動更多的研究，使相關的問題愈辯愈明，進而有利日後相關法令之訂定與修改，期能有助於真正建構完善之金融機構退場法制。

### 第三節 研究方法

本文對相關問題之論述及探究，除透過學者對相關法規之闡釋及法理適用上之研析，並蒐集學術著作、期刊、博碩士論文、政府出版品及研究報告、以及國內外研討會論文集等相關文獻，歸納整理與分析後，據以作為本文研究之參考。

本文主要採用之研究方法如下：

一、歷史案例的研究方法：本文蒐集我國以往對於問題金融機構退場處理之案例，從主管機關在不同時期所採用之處理措施，歸納出我國處理問題金融機構機制之主軸，再由此主軸探討其相關法律問題及法制上之疑義。

二、法學比較的研究方法：參考其他國家對於問題金融機構之處理機制，與我國相關制度作比較，並就其中所衍生之相關法律問題，依各個法領域蒐集相關學術論著、期刊、研究報告及研討會資料等，比較不同之學說見解並提出本文看法。

三、實務參與研究方法：由於筆者任職於行政院金融監督管理委員會，乃處理問題金融機構之主管機關，對於各項退場處理法制之訂定及執行，均有部分參與之經驗。為結合理論與實務，筆者希望以近距離之觀察結果，對目前法制上及實務運作上之盲點加以檢討剖析，以供日後修法及制度設計之參考。

## 第四節 論文架構

本文擬以我國現行金融機構退場法制為核心，針對我國目前實務上金融機構退場處理過程中所遭遇之困難，及所衍生之法律適用疑義加以探討分析，並就相關問題提出淺見，以與實務運作現況相對照。本文之研究架構共計六章，略述如下：

第一章為「緒論」，說明本文的研究動機、研究目的、研究範圍及結構，並於此一基礎之下，依序建構出本文之研究內容與方向。

第二章為「問題金融機構之定義」，從目前我國相關金融法規—銀行法、存款保險條例及行政院金融重建基金設置及管理條例對於問題金融機構之定義性規定及判斷標準出發，以界定本文所探討之「金融機構之範圍」及「問題金融機構之認定標準」。

第三章為「銀行法之退場處理規範」，說明目前我國銀行法對於問題金融機構最主要之退場規範，即接管處分及勒令停業限期清理處分，並簡要介紹銀行法修正草案所引進之「立即糾正措施」。

第四章為「存款保險條例之退場處理規範」，先說明我國處理問題金融機構之執行者—中央存款保險公司在存款保險條例修正後組織與定位之明確化，再就其於金融機構退場時履行保險責任之方式加以說明及分析相關法律面之疑義。

第五章為「行政院金融重建基金之退場處理規範」，先從制度面說明重建基金之運作方式及處理流程，再進一步分析其中所涉及之相關法律面之疑義。

第六章為「結論與建議」，擬綜觀前述各章內容，就本文所論述之相關法律疑義提出本文見解與建議。