

第二章 我國問題金融機構退場機制概述

第一節 金融機構之範圍

目前我國對於金融機構之監理體系，係散佈於銀行法、保險法、證券交易法、票券金融管理法、農業金融法及信用合作社法等。

我國銀行法條文中雖有以「金融機構」為規範之對象，但並未以任何一條文對「金融機構」為定義性之規定；而其他相關金融法規對金融機構一詞或無規定，或雖自行界定該規範所適用之對象範圍，尚無明確或統一之定義，適用上將造成認定上之困難。依銀行法第二條及第二十條規定，銀行法對於銀行之定義為「依本法組織登記，經營銀行業務之機構。」其種類包含商業銀行、專業銀行及信託投資公司。而依銀行法第三條及第二十九條第一項規定，銀行之專屬業務為收受各種存款、受託經理信託資金、受託經理公眾財產及辦理國內外匯兌業務。參照銀行法第一條所揭示之規範目的意旨，可知銀行法係以健全收受存款機構之經營及保障存款人權益為規範目的之一；故銀行法應係以收受存款之機構為規範之對象¹。但囿於銀行法第二條對銀行形式主義之認定，僅可由銀行法第一三九條及第六三條之一之規定，使非銀行之收受存款機構受銀行法之補充規範，而確立銀行法為所有收受存款機構之基本法地位²。

從而，我國的金融機構可大別為銀行金融機構與非銀行金融機構³；而銀行金融機構，非僅指銀行法所稱之「銀行」，凡是向不特定

¹ 參閱賴英照，銀行的定義及銀行法的適用，中興法學，第45期，1999年9月，頁4以下。

² 參閱張卜元，處理問題金融機構之法律問題－論監管及接管之規範，台北大學法律碩士論文，91年，頁119-120。

³ 台灣的金融體系可分為：1.銀行金融機構，2.非銀行金融機構，3.貨幣市場機構，4.資本市場機構，5.外匯市場等五個部分。參閱王嘉麗、郭瑜芳，我國對問題金融機構之認定暨本次銀行法新增對問題金融機構危機處理規定概述，存款保險資訊季刊，第14卷第2期，89年12月，頁109。

大眾，以存款或信託資金為名義吸收資金者，均屬銀行金融機構，因此銀行、信託投資公司、信用合作社與農漁會信用部，均包括在內。而非銀行金融機構，則是非以存款為營業項目之其他金融機構，例如保險公司、票券金融公司、證券公司等。由於吸收存款的金融機構發生經營危機時，因涉及廣大存款大眾之權益，故其影響性較未吸收存款的金融機構更深且廣，故本文擬以吸收存款的金融機構發生經營危機的處理問題為研究重心，從而本文所指之金融機構，乃指銀行金融機構，非銀行金融機構不包括在內。

第二節 問題金融機構之認定標準

第一項 銀行法之規定

認定一家金融機構屬於問題金融機構，多指除非立即採取必要之改善措施，否則短期內即可能失敗之金融機構。因此，經金融主管機關採取改善措施者，並不一定是問題金融機構；只有該等金融機構短期內可能宣告倒閉者，才符合問題金融機構之定義⁴。

銀行法係規範銀行之設立、變更、停業或解散，及銀行業務之經營、風險控管，並規定違反規定者之處分等相關事項之銀行監理規範法。目前銀行法對於問題金融機構並未明文予以定義，惟為因應金融自由化，基於加強金融紀律化、確保銀行經營之健全及保障存款大眾之權益等目的，於八十九年修正時，對於違反法令、章程或有礙健全經營之虞之金融機構⁵，於第六十一條之一以下訂有主管機關得視缺失情節之輕重，採取相關處置措施以迅速有效平息金融危機之規範條文。而依銀行法第一百三十九條第一項規定：「依其他法律設立之

⁴ 王嘉麗、郭瑜芳，前註文，頁 111。

⁵ 參照銀行法第 61-1 條於 2000 年 10 月 13 日修正時之立法意旨。

銀行或其他金融機構，除各該法律另有規定者外，適用本法之規定。」
依此，其他金融機構亦得適用銀行法關於問題金融機構之處理機制。

依銀行法相關規定可知，凡具備下列情況者，應可認定為問題金融機構：

一、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：

依銀行法第六十二條第一項規定：「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。」因此有「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」之金融機構，可認定為問題金融機構⁶。

二、虧損逾資本三分之一：

依九十六年三月二十一日修正公布之同法第六十四條規定：「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。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。」⁷依此銀行如虧損逾資本三分之一，主管機關既有應命其限期補足資本之法定義務，且銀行未能於主管機關所定期限內補足資本者，主管機關即有派員接管或勒令停業之法定義務，則此種情形之銀行可視為同法第六十二條之問題金融機構，應不待言。

三、流動性不足：

另有學者認為，依銀行法第四十三條規定：「為促使銀行對其資產保持適當之流動性，中央銀行經洽商中央主管機關後，得隨時就銀行流動資產與各項負債之比率，規定其最低標準。未達最低標準者，

⁶ 李國榮，從比較法觀點探討我國問題銀行之退場機制，東吳大學法律系碩士論文，2007年6月，頁144。

⁷ 修正前之規定為：「……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。」

中央主管機關應通知限期調整之。」若金融機構無法達到該比率，即可能陷入經營危機，而發生銀行法第六十二條之情形，因此，已發生流動性不足者，亦可視為問題金融機構⁸。

理論上，金融機構之流動性不足情形有可能僅係一時性、短期間之狀態，如得即時調整至符合標準，尚難謂該等金融機構已構成問題金融機構而有加以處理之必要。目前主管機關認定一金融機構是否為應予以退場處理之問題金融機構，並非以該金融機構是否低於法定流動準備比率為指標；且縱使符合法定流動準備比率，亦非即得認定該金融機構無流動性不足情事。蓋在存款大量流失之情形，縱使符合法定流動準備比率，亦可能發生因變現不及，而無法及時因應提領之情形。惟由於法定流動準備比率乃為銀行流動準備最低標準，故金融機構如發生法定流動準備比率不足者，有可能同時符合其他認定為問題金融機構之指標，然而在邏輯上尚難單以此作為認定金融機構是否有流動性不足情形，及作為認定是否構成問題金融機構之指標。

另外，依銀行法修正草案第四十四條之二規定，銀行資本顯著不足⁹者，主管機關得派員監管或為其它必要處置；資本嚴重不足¹⁰者，應採取第六十二條第二項之措施¹¹。依前揭修正草案內容，銀行資本適足率嚴重不足（低於百分之二）者，主管機關既有於九十日內派員接管之義務，爰該等銀行應亦視為問題金融機構。

第二項 行政院金融重建基金設置及管理條例之規定

依行政院金融監督管理條例（以下簡稱本條例）第一條規定：「為

⁸ 參閱王嘉麗、郭瑜芳，前揭註3文，頁112。

⁹ 依銀行法修正草案第44條第4項規定，其等級之劃分由主管機關定之。

¹⁰ 依銀行法修正草案第44條第3項規定：「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。」

¹¹ 依銀行法修正草案第62條第2項規定：「銀行資本等級經列入嚴重不足者，主管機關應自列入之日起九十日內派員接管。但經主管機關命令限期完成資本重建或限期合併而未依限完成者，主管機關應自期限屆滿之次日起九十日內派員接管。」

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，並建立管理及運作機制，特制定本條例，設置行政院金融重建基金。」故本條例對於問題金融機構之用語係為「經營不善之金融機構」。

依本條例第四條第一項規定：「本條例所稱經營不善之金融機構，指有下列情形之一者：一、經主管機關或農業金融中央主管機關檢查調整後之淨值或會計師查核簽證之淨值為負數。二、無能力支付其債務。三、有銀行法第六十二條第一項所定業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務，有損及存款人利益之虞或第六十四條虧損逾資本三分之一，經限期改善而屆期未改善，並經主管機關及本基金管理會認定無法繼續經營。」。有見解認為由本條例對「經營不善之金融機構」之定義觀之，銀行法第六十二條所謂「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」之經營危機，與本條例所謂「經營不善之金融機構」之概念涵意及指涉範圍應為相同，故本條例第四條第一項第一款應係為明確「業務或財務狀況顯著惡化」之標準而規定¹²。

第三項 存款保險條例之規定

存款保險條例於九十六年修正前，對於問題金融機構之相關條文計有第十五條、第十五條之一、第十五條之二、第十六條、第十七條及第十七條之一，但未有與問題金融機構之定義相關之條文。該條例於九十六年一月十八日修正公布後，於第二十二條以下增設承保風險控管的相關條文，其中第二十六條規定：「要保機構有下列情事之一者，存保公司應於通知主管機關或農業金融中央主管機關後終止其存款保險契約，並公告之：一、經依前條¹³規定提出終止存款保險契約

¹² 張卜元，前揭註 2 文，頁 18-19。

¹³ 存款保險條例第 25 條規定：「要保機構有違反法令、存款保險契約或業務經營不健全之情形

之警告並限期改正而屆期未改正。二、經主管機關或農業金融中央主管機關命令限期資本重建或為其他財務業務改善，屆期未改善，或雖未屆期而經上開機關或存保公司評定已無法改善。三、發生重大舞弊案或其他不法情事，有增加存款保險理賠負擔之虞。」。依前揭規定，中央存款保險公司可終止存款保險契約者，即為問題金融機構。

中央存款保險公司對於所謂「業務經營不健全」或「有增加存款保險理賠負擔之虞」之判斷，應係經由金融預警系統之評估¹⁴，而於該等情形可於通知主管機關、但無須經主管機關同意即可終止存款保險契約，從而中央存款保險公司對於問題金融機構之判斷已間接取得法律上之實效¹⁵。惟經終止存款保險契約之金融機構似非必然須採取退場處理，尤其存款保險條例已由全面強制投保改為強制申請核准制，故本文認為尚難以此作為認定應為退場處理之問題金融機構標準。

第四項 小結

本文認為，銀行法第六十二條第一項雖未如行政院金融重建基金設置及管理條例第四條有「經主管機關及本基金管理會認定無法繼續經營」之規定，惟銀行法第六十二條第一項所謂「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」係屬不確定法律概念，主管機關於實際個案中自有認定其是否屬問題金融機構及是否採取相關監理措施之裁量權，故其實際運作結果與行政院金融重建基金設置及管理條例第四條似無差異。

如前所述，我國對於問題金融機構之認定，散見於銀行法、行政院金融重建基金設置及管理條例以及存款保險條例等，且其認定標準

時，存保公司得提出終止存款保險契約之警告，並限期改正。」

¹⁴ 關於中央存款保險公司金融預警系統之介紹，參閱王嘉麗、郭瑜芳，前揭註 3 文，頁 112-114。

¹⁵ 李國榮，前揭註 6 文，頁 147。

規定分歧，造成主管機關於適用相關規定，擬對問題金融機構採取相應之管理改善措施時，除容易因為標準之不一致出現混淆外，且極易前後矛盾，陷入無所適從之窘境。為強化監理機制，實有必要整合既有法令，以求規範周延一致。

另論者有謂銀行法第六十二條第一項之法律判準過於抽象，宜進一步明確之，以便實務遵循，方能有效降低監理成本¹⁶。按由於問題金融機構乃係主管機關採行接管等處置措施之構成要件，故問題金融機構之認定標準與本文後續章節所討論之接管措施採行標準習習相關，爰關於銀行法第六十二條第一項所定之法律標準是否妥適，擬俟後續章節討論問題金融機構接管措施時一併分析之。

第三節 我國問題金融機構退場機制概述

觀諸我國就問題金融機構之處理法制，係依不同種類之金融機構，分別以是否採取停業前與停業後之不同時點，異其處理模式。就停業前之處理模式而言，主要除以金融資本為中心，對於自有資本與風險性資產比率未達法定最低標準者，主管機關得採取限制盈餘分派或為其他必要之處置或限制¹⁷。其次，主管機關並具有緊急處分權¹⁸，乃至於對問題金融機構加以輔導、監管或接管¹⁹。其目的除期能使其得以穩健經營外，亦期能促其為其他金融機構所順利併購。相對地，就停業金融機構之處理而言，主要涉及停業金融機構之清理或清算，乃至於如何促使其與其他金融機構進行併購等程序。且如問題金融機

¹⁶ 林慈雁，論我國問題銀行清理之法制架構—以美國法為中心，東吳大學法律研究所碩士論文，95年1月，頁52。

¹⁷ 參閱銀行法第44條、票券金融管理法第41條及保險法第143條之4。

¹⁸ 參閱銀行法第61條之1、票券金融管理法第51條、信託業法第44條、保險法第149條、證券交易法第65條、第66條、第18條之1、期貨交易法第100條。

¹⁹ 參閱銀行法第62條、票券金融管理法第52條、信託業法第43條及保險法第149條之1。

構為參加存款保險之要保機構，一旦要保機構被主管機關勒令停業時，中央存款保險公司即應以直接賠付、移轉存款賠付、提供財務協助促使其併購或承受營業及資產負債等方式，以履行存款保險責任²⁰。

然而事實上，就我國處理問題金融機構之實情而言，在金融重建基金設置以前，早期大多由主管機關指派中央存款保險公司監管或接管後，再協調公營行庫或其他金融機構概括承受。相對地，在金融重建基金設置運作後，雖亦由主管機關協調公營行庫或其他金融機構概括承受，但資產負債缺口金額，則由金融重建基金全額給付²¹。故我國目前相關法制中之問題金融機構處理機制，多數均未曾運用。由於問題金融機構退場處理機制所涉問題層面過廣，為集中討論之主題，本文以下擬就我國規範問題金融機構退場機制之主要法律，即銀行法、存款保險條例及行政院金融重建基金設置及管理條例中，所涉及退場處理規範在法律適用及實務運作上所產生之疑義加以探討。

²⁰ 參閱存款保險條例第 28 條規定。

²¹ 參閱王志誠，問題金融機構財務協助機制之改造，台灣金融財務季刊，第 5 輯第 2 期，93 年 6 月，頁 129-130。