

論著與分析

問題金融機構處理新議題及新挑戰

曾國烈撰擬

壹、我國問題金融機構處理及存保制度發展歷程

貳、近年國際金融監理及存款保險重大改變

參、2023 年國際金融風波突顯之新議題

肆、我國因應金融危機處理新議題

伍、結語

壹、我國問題金融機構處理及存保制度發展歷程

中央存款保險公司（以下簡稱存保公司）成立於 1985 年，今年正邁入 40 週年。筆者有幸於 1985 年奉派參加存保公司籌設，從中央銀行轉任存保公司，致力於我國金融監理制度、存保制度和問題金融機構處理的研究，提出改革建議和制度規劃，並獲聘參加 1991 年全國金融會議討論將改革建議納為制度規劃。1995 年我國爆發尚未參加存款保險的彰化第四信用合作社擠兌事件（下稱彰化四信），經政府勒令停業限期清理，立即引發全國所有 74 家信用合作社、彰化和台中地區的所有農會、漁會信用部連鎖擠兌風暴，政府為平息擠兌，不得不採用過去作法，由合作金庫概括承受彰化四信，擠兌風暴雖暫時平息，卻突顯兩項金融的脆弱性。

本文作者曾任金管會銀行局局長、財政部金融局局長及本公司副總經理。本文為作者個人意見，與服務單位無涉。

一、法規制度的脆弱性：參與解決彰化四信的財政金融官員和合作金庫人員，面臨長期的行政、監察、司法各樣調查的困擾。金融主管機關所援引信用合作社法和銀行法之法律依據，未獲司法院認同，大法官會議更於 1999 年 7 月 30 日以釋字第 488 號及 489 號相繩。後來，同年 7 月 5 日屏東東港鎮信用合作社爆發擠兌，財政部指派存保公司派員監管，避免再援引信用合作社法和銀行法作為處理概括承受的依據，退而改依民法第 305 條規定經雙方意思表示一致，於該年 9 月 15 日由臺灣銀行概括承受東港鎮信用合作社，拉長了危機處理的合意程序，增加道德風險和處理成本，完全突顯了處理問題金融機構法規制度的脆弱性。

二、存款人信心的脆弱性：自彰化四信擠兌事件後，基層金融機構只要有不好的訊息出現，例如媒體報導某某信合社發生金額較大的呆帳，就很容易動搖存款人信心前往擠兌，導致平均約每 1.5 個月就發生一家金融機構擠兌。存保公司除了經常奔赴各地協助平息擠兌外，也整理出「金融機構擠兌應變措施」，提供金融機構演練備用，完全突顯了社會大眾對金融機構信心的脆弱性，政府亟思解決之道。

筆者基於強烈的使命感，希望能為國家建立一套可長可久的法規制度，逐步解決上開兩項金融的脆弱性。1997 年 2 月筆者在一個被電話徵詢的偶然機會，5 分鐘的轉折決定，奉調財政部金融局，有幸能和一群優秀的同仁共同努力，將所提改革建議和制度規劃，透過增訂銀行法第 61 條之 1 至 61 條之 9 條文，配搭第 44 條至第 44 條之 2 增修訂以資本為基準的立即糾正措施（Prompt Corrective Action, PCA）；建立問題金融機構所有權和財產管理處分權可分離的制度，形成可操作的法律條文修正案；於 1997 年提出後，經過長達約 3 年的溝通說服各相關機關，終於在 2000 年經立法院三讀通過；明定嚴謹透明的合理法律制度和程序，解決了處理問題金融機構資產負債的移轉，必須經問題金融機構股東會（社員代表大會）通過的不合理困境，也奠定後來行政院金融重建基金（以下簡稱重建基金）有了合理的公權力得以

有效處理問題金融機構的法律根基。

2001 年我國出現長期以來首見的經濟負成長 GDP-2.1%，在 2002 年 4 月本國銀行逾期放款比率（廣義）飆高至 11.76%、備抵呆帳率僅 14.11%，被國內外各界認定將發生金融危機之際，筆者臨危受命擔任金融局局長，扛起解決金融危機的重任。幸賴各界多方努力合作，重建基金財務支援，存保公司有效配合執行問題金融機構接管清理任務，終能完成艱難使命，消除了一場金融危機，徹底改善我國金融體質，逾期放款比率快速下降、備抵呆帳率明顯上升（詳附圖），所有問題金融機構全數退出市場，更於 2007 年 1 月奇蹟式地完成了存款保險條例 52 條全文修正，徹底改革存保制度，並無縫銜接重建基金結束後的問題金融機構處理機制。

我國 2002-2007 年這段期間金融體質和存保制度的徹底改善，成為我國安渡 2008 年全球金融海嘯的重要根基，並確保了迄今一直維持低逾放、高備抵的良好金融體質，締造長期零倒閉金融機構的最佳紀錄，殊值珍惜。上開歷程，也見證了我國處理問題金融機構和存保制度，歷經了六個階段的發展：

- 一、存保制度成立以前（1980 年代初期 5 家問題金融機構之處理）：在我國 GDP 長期維持兩位數成長、不動產增值潛力大、且金融尚未開放的時代，我國銀行營收獲利佳，較有能力配合政府處理問題金融機構。
- 二、存款保險自由投保時期（1985 年 9 月 -1999 年 1 月）：回顧存款保險條例立法時，財金首長談存保制度，均強調加強檢查、輔導，避談倒閉處理。金融機構在自由投保制度下，參加存款保險的意願甚低，存保費率甚低，存款保險準備金的累積甚為緩慢。但存保公司致力於備妥輔導、監管接管、清理等作業手冊，也積極培養一批能處理問題金融機構的人才。
- 三、彰化四信案及其後擠兌案件之處理（1995-2000 年）：1995 年彰化四信擠兌引爆系統性危機後，存款大眾對基層金融機構信心脆弱，存保公司平均約每 1.5 個月就處理一件擠兌事件，也整理了「金融機構擠兌應變

措施」，提供金融機構參考。雖擠兌平息，但問題沒解決；後來重建基金處理的倒閉案件和賠付成本，有些即是在此期間曾概括承受問題機構者，所幸 2000 年銀行法修正案終於立法完成，建立了問題金融機構所有權和財產管理處分權可分離處理，並完備財產管理處分權移屬接管人整套可操作的法律條文及授權規定。

四、重建基金處理系統性危機之過渡時期（2001 年 7 月 -2004 年 7 月及後續處理期間）：2001 年 7 月完成立法的重建基金係以處理基層金融機構為優先，後來為因應金融危機、改善整體金融體質需要，2002 年 5 月財政部提出了修正擴大基金規模建議案，但遲至 2005 年 5 月 31 日經立法院 19 次朝野協商後才三讀通過，且條文又明訂 2005 年 7 月 10 日為重建基金處理問題機構之截止日。財源不足，時間又緊迫，對危機管理形成重大挑戰。主管機關最後只好採先掛號後處理的方式因應；將 10 家問題銀行均在截止日前先經重建基金管理委員會同意納入並依排序處理。處理財源不足的危機，則到 2007 年 1 月存款保險條例 52 條全盤修正案爭取立法院三讀通過，才獲解除。

五、存款保險強制投保時期（1999 年 1 月 -2007 年 1 月）：存保公司逐步採行差別存保費率制度。另本國銀行也在 1997 年亞洲金融危機後，開始呈現獲利差、逾放高的現象，客觀環境的變化，已不可能再配合政府處理問題機構。雖存款保險準備金累積速度，難以因應棘手的本國金融危機問題，但在東港鎮信用合作社（1999 年 9 月發生擠兌）由臺灣銀行概括承受案中，則首次動用存款保險準備金依保額內存款占比，分擔處理損失。

六、回歸存款保險限額保障時期（2007 年 1 月）：2007 年 1 月立法院通過的存款保險條例全盤修正案，將存保制度改為「強制申請，選擇性承保」，除回歸限額保障制度外，也確立了系統性危機的例外處理機制。每一存款人存保保障限額從 100 萬元先提高為 150 萬元、2011 年 1 月 1

日再提高為 300 萬元。另為因應農漁會主管機關調整為行政院農業委員會，獨立設置了「農業金融保險賠款特別準備金帳戶」，與「一般金融保險賠款特別準備金帳戶」分別記帳處理。上開存款保險條例修正，更促成存款保險準備金和重建基金得以合併運用，解決了重建基金財源不足的困境，主管機關因而得以促成所有問題金融機構完全退出市場，徹底改善我國金融體質，並締造了其後迄今長期零倒閉金融機構的佳績。

貳、近年國際金融監理及存款保險重大改變

然而，國際金融環境近年來受金融科技興起、加密資產快速發展、COVID-19 疫情、氣候變遷風險與永續議題倡議、國際金融市場動態等因素影響，國際金融監理與存款保險發生數件結構性之重大改變。

- 一、Basel III 的衝擊：巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）在檢討 2008 年全球金融海嘯（global financial tsunami）後，為增強全球銀行的資本穩健性及風險抵禦能力，確保銀行在壓力情境下具備更高的韌性，逐年推動的 Basel III，已於 2023 年底施行，於 2024-2026 年間依計畫全面實施最終標準，並進一步納入加密資產風險和氣候變遷風險的監理。而 BCBS「有效銀行監理的核心原則」，也於 2024 年 4 月配合關鍵議題做了相應的修正。這些監理機制的衝擊，大幅改變了銀行經營的商業模式，促使銀行重新考量資本分配和流動性管理的策略。
- 二、數位金融的衝擊：近年來金融科技快速發展，促成金融服務的數位化，加深了金融機構彼此間的連結，也加快了金融市場資金移動的速度，且銀行存款負債中，保額內存款所占比率逐年下降，對金融穩定產生不利影響。
- 三、2023 年 3 月國際金融市場動盪的衝擊：美中兩大國的多層次對抗及 COVID-19 疫情等多重因素，造成美國通膨創 1980 年代以來的新高，

美國聯準會（The Federal Reserve System, FED）在 2022 年 3 月 17 日 -2023 年 7 月 27 日短短 16 個月期間，FED 利率從 0-0.25% 快速調升到 5.25%-5.5%，引發全球金融市場動盪。金融業自 2023 年 3 月起，發生了美國矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）、簽名銀行（Signature Bank）等多家區域性銀行倒閉風波。隨後，被歸類在 30 家全球系統性重要銀行（Global Systemically Important Bank, G-SIB）的瑞士信貸銀行（Credit Suisse, CS），成立於 1856 年的金融巨頭也引爆危機，在瑞士政府斡旋下，由瑞士銀行（Union Bank of Switzerland, UBS）於 3 月 19 日宣布以 30 億瑞朗（約為 3 月 17 日收盤價的 4 成）予以收購。這些事件突顯各種集中度問題都可能帶來系統性風險。

參、2023 年國際金融風波突顯之新議題

由於銀行倒閉的處理機制，是金融安全網壓力測試的最後一道防線。BCBS 和主要國家在 2008 年全球金融海嘯後，遵循金融穩定委員會（FSB）的建議大幅改進，並透過規範 G-SIB 等大型銀行設計可吸收虧損的合格負債，如發行具總虧損吸收能力（Total Loss- Absorbing Capacity, TLAC）的債券，讓主管機關在銀行財務狀況顯著惡化時，有權要求該銀行以減記該債權或轉為股權方式吸收損失，期能極小化納稅人的損失，並解決銀行太大不能倒（Too Big To Fail, TBTF）對金融穩定的威脅。2023 年 3 月的金融事件顯示這些改革後的處理架構，對維護金融穩定，已具有一定的功能，但仍需進一步改進。因為這些事件突顯了三個金融監理缺陷和危機處理的新議題，包括：

- 一、擠兌速度和系統性風險加快：SVB 經驗突顯了銀行遭遇危機時，社群媒體、高速網路連結、存款戶風險過度集中，結合數位科技力量，徹底加快了銀行擠兌速度和倒閉風險；而即使不是規模非常大的銀行擠兌，也會因該銀行高度連結其他金融機構，而快速傳染成系統性風險。再

者，近年來銀行負債中，受存款保險保障的保額內存款佔比穩定下降，也對金融體系帶來新的脆弱性。

- 二、虧損吸收能力的設計彈性不足：規範大型銀行「生前遺囑」（Living Will）的「復原及清理計畫」（Recovery and Resolution Plan, RRP）、適用 RRP 的銀行範圍和具虧損吸收能力（Loss Absorbing Capacity, LAC）的合格負債（Eligible liabilities），若設計欠缺彈性，會明顯影響倒閉銀行處理策略的靈活性。例如 SVB 在 2021 年總資產超過了 1,000 億美元，須向美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）提交清理計畫，但因其非屬 G-SIB，就不屬於 TLAC 的適用對象。

而 CS 案，瑞士主管機關放棄採用 CS 原先提報的「復原及清理計畫」，改採緊急立法方式，由 UBS 收購 CS 的方式處理，瑞士當局要求 CS 應將所發行的額外一級資本債券（Additional Tier 1 Capital, AT1）全額減記來吸收虧損。此項減記 TLAC 負債的措施，雖證明 TLAC 的設計是促成瑞士銀行收購、避免納稅人損失的有效工具。但 CS 的股權未歸零，AT1 債權卻被全額減記，打破股權先於債權承受損失的慣例，破壞金融市場最重要的資本：信任，則引發了巨大爭議和法律訴訟，大幅提高了 AT1 的籌資成本。雖事後各國主管機關積極澄清仍將維護股權先於債權承受損失的慣例，瑞士政府處理 CS 案僅是特例，恐仍難消除疑慮。

- 三、政府公共財政支援無法完全避免：瑞士 CS 和美國 SVB 等銀行雖規模和業務有很大不同，但均證明倒閉銀行在某些情況下，會引發系統性危機，政府額外的公共財政支援無法完全避免。例如 FDIC 緊急處理 SVB 倒閉案時，原先係在 FDIC 權責範圍內，採成本最小原則的處理策略，設立存款保險國家銀行（Deposit Insurance National Bank, DINB）對保額內存款提供全額保障、保額外存款採墊付分配款（advance dividend）模式處理。沒想到一宣布後，就立刻爆發系統性危機，迫使 FDIC、

FED、美國財政部（United States Department of the Treasury）轉而聯合啟動了系統性風險的例外條款，由 FDIC 對存款提供全額保障，超越 FDIC 應採保障保額內存款及最小成本處理的權限；至於受 SVB 倒閉案影響連鎖爆發流動性危機的銀行，則由 FED 負責依公債面額（未依低於面額的市價打折）提供融通，並由財政部負責擔保 FED 不致因而遭受損失，以迅速恢復金融穩定。這些由政府額外提供的公共財政支援，美國存款保險條例訂有啟動系統性風險例外條款的嚴謹程序，應由 FDIC、FED 及財政部共同支持，獲得總統核准才能啟動；法律並明定 FDIC 對存款提供全額保障的額外損失，應由其他要保銀行依法分攤，以消除是否會由納稅人負擔的疑慮。

在瑞士 CS 案發生前，瑞士政府雖已在研究公共財政作為支援流動性後盾的議題，但在 2023 年 3 月 CS 案發生時尚未完備。因此，當局不得不緊急立法專案處理，由主管機關指示 CS 執行 TLAC 吸收損失機制，在負債中消除了 160 億瑞士法郎的 AT1，並設計三筆流動性支援促成瑞士銀行（UBS）收購瑞士信貸（CS）。第一筆是授權瑞士中央銀行（SNB）提供 1,000 億瑞朗的緊急流動性（emergency liquidity）給 CS 和 UBS。第二筆是公共財政流動性支援（public liquidity backstop），授權 SNB 再提供額外的 1,000 億瑞朗流動性給 CS，並由國庫保證（secured by a public guarantee）。第三筆是由國庫向 UBS 提供 90 億瑞朗的 CS 特定資產損失保證，促成 UBS 併入原本不願併入的某些 CS 特定資產，而 UBS 也承諾吸收該等特定資產在收購後第一個 50 億瑞朗的損失。本案成為政府提供額外公共財政支援，促成雙方合併的特殊商業交易。此類公共財政支援的流動性財源和法律制度，實應在平時就做好妥善規劃，以利危機發生時，有明確、嚴謹、但非懲罰性的啟動程序，避免因法律或制度爭議，錯失緊急處理良機，危及金融穩定、增加處理成本。

肆、我國因應金融危機處理新議題

為期強化我國金融安全網的韌性，筆者乃借鏡前述三個新議題，檢視我國問題金融機構的處理機制，試著拋磚引玉，提出以下五項建議供參，也就教於賢達。

一、明定政府提供國庫擔保之法律框架，完備金融安全網後盾火力

處理問題金融機構，再好的公權力設計，如果沒有配套提供即時有效的流動性，來促成問題金融機構退出市場的處理交易和營運不中斷，處理措施就注定會失敗。我國存款保險條例第 31 條，對存保公司履行保險責任的資金需求，訂有中央銀行給予存保公司特別融資及由國庫擔保的規定，目的在解決存保公司的流動性需求。對另受波及銀行的流動性需求，中央銀行可依中央銀行法第 19 條辦理貼現及其他融通。但 2023 年的國際金融事件顯示，處理系統性金融危機，有時所需的流動性是金額巨大且期間較長的，這些融通可能需要以更廣泛的資產作為擔保，甚至是無擔保。緊急情況下的流動性資金安排，必須充分滿足這些需求，才能迅速穩定市場信心，有效解決系統性金融危機。由於中央銀行的一般融通安排，可能不足以完全解決這些問題，因而需要設計公共財政的擔保來作為後盾，增加火力。

例如，美國 FED 對受 SVB 波及的所有銀行，緊急創設一個新的銀行定期融通計畫（Bank Term Funding Program, BTFP），依銀行提供的公債面額（非依市價打折十足擔保）予以融通，但由財政部提供 250 億美元的匯率穩定基金（Exchange Stability Fund）擔保 FED 的 BTFP 不致因而遭受損失，權責和分工合作的機制，均甚為清楚完備。而在 UBS 收購 CS 案，瑞士當局緊急立法，由主管機關指示 CS 將負債中 160 億瑞郎的額外第一類資本（AT1）減記歸零，並設計三筆流動性支援促成收購案，國庫也對其中兩筆提供了額外的擔保，才順利促成收購案（詳前述參三）。

值得注意的是，這些案例雖然都動用了國庫的擔保來支援流動性，但在

提供時，均公開聲明處理倒閉銀行的所有損失，不會由納稅人負擔，而是由股東和非存款債權人負擔。這是為了結束金融機構「太大不能倒」的困境而設計的框架，2023 年的實際案例，也證明這樣的處理框架是有效的。因此，未來國際上處理問題金融機構的改革重點，應該仍會延續 2008 年全球金融海嘯後的思維，以設法避免造成納稅人的損失為核心，但加入公共財政做擔保的處理框架。我國似可借鏡，檢視目前處理問題金融機構的損失財源、流動性財源與系統性危機的處理機制，並在法律明定政府提供國庫擔保的框架，完備金融安全網的後盾火力，也強化金融主管機關、央行、存保公司及財政部等金融安全網機關（構）間的分工合作與法律架構。

二、增加因應系統性危機之處理彈性，以快速安定存款人信心

我國在因應 2008 年全球金融海嘯時，基於國際金融情勢動盪甚大，為安定金融體系及存款人信心，曾奉行政院同意依存款保險條例第 29 條第 1 項準用第 28 條第 2 項規定，自 2008 年 10 月 7 日至 2010 年 12 月 31 日暫時實施存款全額保障措施，並由金管會、財政部及中央銀行會銜發布「採行存款全額保障之相關配套措施」，有效維護了金融穩定。回顧 2007 年 1 月 11 日，亦為筆者擔任銀行局長的最後一日，當日上午在立法院院長主持下，協助完成朝野協商，奇蹟式地促成議程順序的調整，使得存款保險條例第 52 條全文修正案得以排入審議程序，並最終於 1 月 12 日完成三讀通過（1 月 18 日總統公布施行），政府乃有上開法律條文可據以宣布存款全額保障，成為我國安渡 2008 年全球金融海嘯的重要法律機制，並徹底解決當時處理全部問題銀行退出市場的後續議題，甚感欣慰。然而，檢視所引用的上開二條文及相關配套措施，仍有修正以增加彈性並符合處理實務的必要。建議存款保險條例第 28 條第 2 項及第 29 條第 1 項，修正為毋須僅以「勒令停業」、「派員接管或代行職權」為要件，並連動修正第 28 條第 3 項明定如保險賠款特別準備金因而增加的額外損失，應收取特別保費。另上開配套措施所列

示之三項其他存款，與母法存款定義和存款優先權（存款保險條例第 42 條）的意旨未合，應檢視是否確有必要納入存款保險覆蓋範圍，並周全法律依據。綜上，為利未來須採行存款全額保障的暫時性措施時，能以最小成本，快速安定存款人信心，期能進一步完備上開法律依據，增加因應類似系統性危機的處理彈性。

三、擴大應定期申報經營危機應變措施之適用對象及選擇彈性

我國目前只有經主管機關指定為系統性重要銀行（Domestic Systemically Important Bank, D-SIB）的 6 家銀行，才須依「我國系統性重要銀行（D-SIB）經營危機應變措施之申報架構」，向主管機關申報其經營危機應變措施（復原及清理計畫）。然而，從 2023 年的 SVB 等案發現，其轉變成倒閉銀行的速度變化太快，而保額內存款比率持續下降，也增加金融體系的脆弱性和系統性的風險。因此有必要重新檢討，應定期向主管機關提報經營危機應變措施的對象，是否應擴大至在倒閉時可能引發系統性風險的所有機構。

此外，針對跨國性銀行，也應檢討其經營危機應變措施是否符合實務需求，例如不能只有單一清理策略，應規劃移轉全部或部分資產負債策略的各種選擇彈性；子公司的應變措施也應規劃與母公司未必同步的選擇彈性，例如排名全美第 16 大銀行的 SVB 倒閉案，當美國仍在尋求解決方案時，其子公司（SVB UK）就在英國相關主管機關推動下，由滙豐控股公司（HSBC Holdings）於 2023 年 3 月 13 日宣布，以象徵性 1 英鎊買下，讓 SVB UK 的一切服務照舊，降低 SVB 倒閉對英國科技領域和金融體系信心的影響。

四、規範適用最低 LAC 要求之對象及處理框架，以避免納稅人損失

我國「銀行資本適足性及資本等級管理辦法」，訂有銀行非普通股權益的其他第一類資本工具和第二類資本工具，並明定這兩類資本工具持有人，於銀行發生經主管機關派員接管、勒令停業清理、清算時，其清償順

位與普通股股東同。對 6 家 D-SIB 的資本，也額外規定應以普通股權益第一類資本增提緩衝資本二個百分點。我國資本規範大致上都能與國際監理規範同步加強。此類損失吸收能力（LAC）的資本工具效益，我國雖尚無處理個案，但此次 2023 年國際金融事件的處理，已證明透過銀行維持一層額外 LAC 的制度設計，是解決銀行「太大不能倒」困境、處理金融危機的有效工具，既能實現不由納稅人承擔銀行損失的目標，又能增加處理方案的選擇彈性，值得擴大適用對象。例如，歐盟對 LAC 的要求，已規定所有銀行可吸收損失的合格負債均應符合最低要求（Minimum Required Eligible Liabilities, MREL），其 LAC 並不以資本市場的工具為限。美國 FDIC 已建議適用 G-SIB 總額損失吸收能力（TLAC）要求的對象，擴大到總資產超過 1,000 億美元的非 G-SIB 銀行，以避免類似美國資產排名第 16 大的 SVB 倒閉，仍無 TLAC 工具可吸收損失的窘境。

此外，由於 TLAC 債券涉及跨國法律，也應確保主管機關做出決策、要求 TLAC 債權吸收虧損或轉為股權時，在各國法律均可同時適用。我國有必要參考國際規範 LAC 的法律制度和執行框架，根據處理問題金融機構需要，在法規中明定適用最低 LAC 要求的對象和處理框架，使主管機關在法律上具備更靈活的工具（toolbox）及跨國處理的合作能力，確保能達成維護金融安定、避免納稅人損失的使命目標。同時也應避免發生類似 CS 案的窘境：「股權未歸零 AT1 債券卻歸零」，不僅破壞股權先於債權吸收損失的市場慣例，提高 TLAC 債券的成本、引發爭訟，又破壞金融市場最重要的資本：信任。

五、完備問題金融機構停業前標售及設立過渡銀行之法律及制度，強化退場處理機制

處理問題金融機構要避免危機擴大，必須達成營業不中斷的政策目標。在存款保險限額保障制度下，要避免增加連鎖擠兌風險，主管機關應於勒令

要保機構停業前，就有權秘密辦理標售，完成存保公司履行保險責任前以及該問題機構被併購或承受前的所有應辦事項，並確保該機構被勒令停業清理時（通常為周五營業結束後），該併購或承受合約隨之生效，使承受機構得以在次一營業日（通常為周一），於停業機構原址繼續營業，達成金融服務不中斷的政策目標。這是美國 FDIC 對倒閉銀行，最常見的處理實務。但有時會出現類似 SVB 案的緊迫狀況，擠兌速度太快，來不及進行標售，卻必須勒令停業，FDIC 只好先成立過渡銀行（存款保險國家銀行），暫時承受被保障的存款和無爭議的資產，維持服務不中斷，再進行後續的標售作業。

由於對問題要保機構在停業前進行秘密標售，必須有法律明確授權及明定相關的權利義務，也須排除企業併購法若干不適用的規定；再者，我國現行存款保險條例規定過渡銀行，只有在符合第 28 條第 2 項但書，發生系統性風險採擴大保障時，才能設立，也欠缺彈性。因此，我國實有必要參照美國處理 SVB 倒閉，所突顯的數位時代擠兌速度和倒閉風險有時來得太快的經驗，進一步修法因應未來需要。策略上應使我國問題金融機構的處理，不論是屬於系統性風險或非系統性風險的個案，均可由存保公司視實際處理需要，自行選擇是否設立過渡銀行，以增加處理問題金融機構的彈性。因此，我國實有必要針對設立過渡銀行與標售問題銀行時機，完備更彈性的法律架構，以強化退場處理機制。

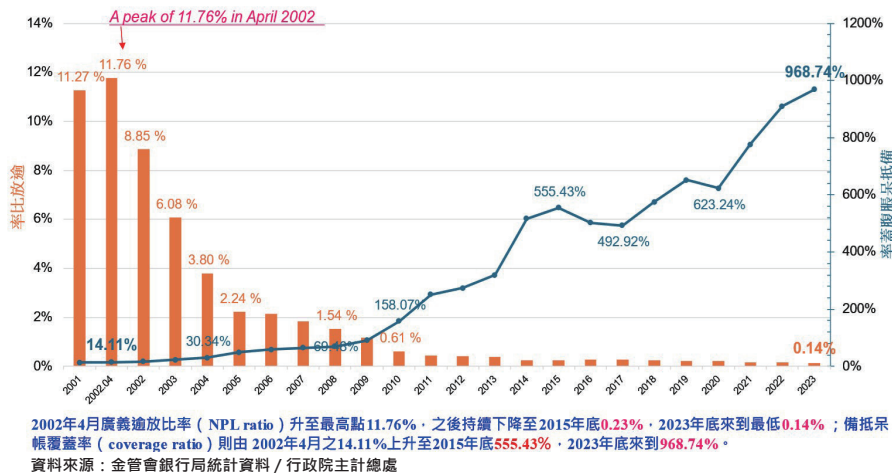
伍、結語

綜上，問題金融機構的處理，是檢視金融安全網的最後一道防線，除各國應加強危機的預防和處理能力外，也涉及跨國合作機制的完備。針對 2023 年國際金融風波所突顯的新議題，目前金融穩定委員會（FSB）、BCBS、國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）等相關國際金融組織，仍在探討改革之道，我國存保公司也參與 IADI 相關討論。

我國在 2002-2007 年所完成的金融體質改善和存保制度改革，建立了金融危機處理的法規和制度，成功降低逾放比率、提高備抵呆帳率、問題金融機構全數退出市場，消彌了一場國內外都擔心的金融危機，也成為我國安渡 2008 年全球金融海嘯的重要根基。其後迄今，我國未再發生任何金融機構倒閉事件，而存保公司也持續精進金融風險的監測和管理，保險賠款特別準備金得以持續累積，金融安全網的韌性得以強化，殊值珍惜。

然而，2023 年國際金融事件所發現的上開新議題，我國實應妥為借鏡，除應繼續強化立即糾正措施（PCA）功能、加速達成存款保險基金目標值及改善風險差別費率效能外，也應在處理問題銀行方面，未雨綢繆，以銀行個別基礎、銀行合併基礎和全集團基礎的架構，進行必要的演練及壓力測試，及早發現包括上開五項建議所需解決的問題，並積極完備相關法規和制度，確保我國金融安全網有足夠的韌性，能以最小的處理成本、避免納稅人損失為核心策略，來因應國內外的金融風波，維護社會大眾對金融體系的信心及良好的國際信譽。

附圖：本國銀行逾放比率和備抵呆帳覆蓋率



參考文獻

1. 金管會銀行局、中央銀行、中央存款保險公司網站資料及相關法規。
2. 曾國烈（2024），「我國金融開放與退場機制」，金融監督管理委員會銀行局演講資料。
3. 曾國烈（2008），「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」，金融聯合徵信中心雙月刊，第二期。
4. Barr, Michael S. (2024), “Supervision with Speed, Force, and Agility.”
5. Baudino et al. (2023), “Bank transfers in resolution – practices and lessons,” Financial Stability Institute, FSI Insights on policy implementation, No 55.
6. BIS (2023), “BCBS Report on the 2023 banking turmoil.”
7. Board of Governors of the Federal Reserve System (2023), “Review of the Federal Reserve’s Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank.”
8. FDIC (2023), “regarding Silicon Valley Bank.”
9. Federal Reserve (2023), “Federal Reserve Board announces it will make available additional funding to eligible depository institutions.”
10. FINMA (2023). “FINMA approves merger of UBS and Credit Suisse.”
11. FSB (2023), “2023 Bank Failures: Preliminary lessons learnt for resolution.”
12. Restoy, Fernando (2024), “Post-Turmoil Bank Failure Management: Some Reflections.”
13. Walter, Stefan (2024), “30+ Years of Financial Crisis Management – Lessons Learned and Priorities for Supervision.”