

摘要

全球性金融危機以來，各國央行任務除穩定物價外，強調須兼顧穩定金融；且金融市場之混亂，驗證除強化金融規範與監理之外，尚須健全清理機制之重要性。在避免為支持金融穩定，納稅人被迫提供昂貴的金融機構救援機制，並為使資源有效配置，有效清理成為維持金融體系效率化之另一選擇。依據不同條件選擇不同清理模式，包括：接管、國有化、過渡銀行、區隔好壞資產、購買或承接部分資產交易，以及破產清算等。至於清理計畫之選擇須兼顧經濟效益、金融穩定，以及保護弱小之原則。SEACEN 課程重視銀行有效清理，協助達成金融穩定。

FSB 於 2011 年 10 月提出 12 項「金融機構有效清理制度之重要屬性」，提供金融機構訂定「有效清理計畫」之重要準則。2012 年 7 月 2 日，花旗集團與花旗銀行等計 16 家系統性重要金融機構，依據美國金融改革法提出第一批清理計畫。2012 年下半年起，FSB 要求會員國評論推動成效。2013 年開始，現行 29 家全球級之系統性重要金融機構將被要求，符合 FSB 所提危機管理團隊、清理計畫，以及機構可分解評估等之相關要求。

此外，2012 年 7 月 BIS 支付暨清算系統委員會與國際證券管理機構組織，共同發布「金融市場基礎設施之復原與清理」評論報告；驗證「有效清理」已是國際金融業與金融市場共同推動之重要事項。在金融業務及金融市場國際化之趨勢下，我國金融主管相關機關，似可參照國際慣例，要求具重要性金融機構或組織訂定清理計畫，俾利機構於營運不善時，可自行救援（bail-in），而無須納稅人支付成本救援（bail-out），也藉此更積極達成金融穩定之目標。

壹、前言

全球性金融危機顯示，特定金融機構倒閉之負面效果，不但影響一國經濟表現；如其為大型金融機構，透過全球化營運模式，將產生諸多跨境影響。過去三十年來，為達全球金融穩定，多注重強化對系統性重要金融機構之規範與監理，避免其倒閉之衝擊。

強化規範與監理，可以提升金融體系之韌性，卻也無法完全消除倒閉之可能性；因而 2008 年美國雷曼兄弟公司倒閉所引發全球金融市場之混亂，驗證健全清理機制之重要性。在避免為支持金融穩定，納稅人被迫提供昂貴的金融機構救援機制，並為使資源有效配置，有效清理成為維持金融體系效率化之另一選擇。

本文探討之範圍，以銀行有效清理為出發，後續包括銀行以外之證券經紀商、交易商、保險公司，以及金控公司等清理議題，至於未來發展趨勢方面，進一步述及金融市場基礎設施清理議題之國際發展近況。

一、課程目的與參加過程

「東南亞國家中央銀行組織研訓中心」(South East Asian Central Banks Research and Training Centre, SEACEN Centre)¹於 2012 年 6 月間舉辦「交互關聯市場之危機防範(Crisis Preparedness in Interconnected Markets)」課程，目的在於探討中央銀行、監理機關與存保公司等如何在交互關聯市場，進行危機防範措施，藉以達成金融穩定。

SEACEN 邀請來自亞洲 12 個國家共 27 學員參與課程，並透過協辦單位(Toronto Center)聘請 7 位來自歐、美、亞國家(包括 IMF)之

¹ 本報告中英文名稱對照，詳參附錄一。

講師，進行課程訓練；為達成危機防範，重視資訊分享與政策溝通協調之前提，除議題講解外，共進行 5 次重新分組與進行小組簡報，筆者曾 3 次代表不同小組簡報。此外，課程次日講師要求學員提出上日之學習心得，透過意見交換，提升學習效果。

二、重視銀行有效清理之課程內容

課程包括「市場法規與監理新方向」、「偶發事故與危機之管理規劃」、「危機期間透過有效溝通維持央行可信度」、「清理銀行可選擇方式」、「金融危機期間央行政策工具」、「探討總體審慎監督案例」、「存款保險在危機防範與管理所扮演角色」、「總體審慎指標與資訊分享之重要性」等。鑒於央行運用貨幣政策工具相關議題，多篇出國報告已重複探討，本報告亦於課程心得段落中述及，惟為提昇報告之參考價值，主要篇幅將著重探討國際近年來大力推動之「有效清理」議題，藉以協助達成金融穩定。

現金賠付、購買資產並承受債務、過渡銀行，以及停業前財務協助等是清理破產金融機構之基本方法；選取那一種方法依個別情況而定，然以清理之經濟、金融與社會成本最低者為最佳選擇。清理個別問題銀行相關法令與實務可能改進之道方面，近年來，國際賦予存保機構更多獨立完成職責之權力，以加快存保機構進行清理破產銀行之速度，確保存保機構順利運作，並藉以達成金融穩定。

三、持續進行研究

此次 SEACEN 課程對於本報告之完成提供一項肇始推動力量，包括提供 Dodd-Frank 金融改革法案資料，以及存款保險公司在金融穩定扮演角色之重要性。為充實報告內容，筆者於課程後，繼續搜尋國際清算銀行（BIS）、美國存款保險公司（FDIC）以及國

際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, 簡稱 IADI)等網頁，瞭解國際重要組織近期對「有效清理」相關之重要國際規範及文獻。

FSB 於 2011 年 10 月應 G20 之 2010 年領袖會議提出「金融機構有效清理制度之重要屬性」(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions，以下簡稱「有效清理重要屬性」)，並經 2011 年 11 月 G20 領袖會議加以背書，作為處理系統性重要金融機構之廣泛政策架構。

花旗集團與花旗銀行分別依據美國金融改革法第一、二章相關規定，於 2012 年 7 月 2 日與其他系統性重要金融機構計 16 家，提出第一批清理計畫。

2012 年 7 月 31 日 BIS 之支付暨清算系統委員會 (Committee on Payment and Settlement Systems, CPSS) 與國際證券管理機構組織 (The International Organization of Securities Commissions, IOSCO)，共同發布「金融市場基礎設施之復原與清理」評論報告 (Recovery and Resolution of Financial Market Infrastructure, Consultative Report)，希望各界在 2012 年 9 月 28 日以前提供評論意見；「有效清理」已是國際金融業與金融市場共同推動之重要事項。

筆者盡力完成本報告，除確認參加前揭課程任務業已圓滿完成外，並希望本報告略有參考價值；惟報告撰述期間約 3 個月，筆者僅能在公餘之際盡力進行，加上個人才學有限，報告內容如有錯誤，歡迎 e-mail (tl.hsiao@mail.cbc.gov.tw) 批評指教，十分感謝。

貳、銀行清理之方法與優缺點分析

一、銀行清理之概念與架構

（一）銀行清理之概念

1. 銀行存續階段與清理

銀行在不同之營運階段需要不同之監理措施（參表一），一般對清理之觀念，在於了結營業實務，收取債權清償債務；本報告則較偏向破產時之清理（resolution）。

表 1 銀行存續階段與主管機關監理措施

銀行存續階段	一般營運	出現缺失	無法繼續營運
監理方式	標準監理	密集監理	清理程序
主管機關監理措施	立即矯正措施	業務正常化計畫	破產清理

資料來源：World Bank（2007）

2. 清理程序有效性之說明

銀行清理架構，應包括建構基礎之準則，藉以達成銀行清理有效程序。世界銀行認為清理程序具有效性須包括：

- （1）極小化財務與經濟成本（包括能保障對經濟體提供充足融資），並極小化危機蔓延風險；
- （2）確保對存款人有最低程度之保障；
- （3）救援程序透明化並具及時性，惟不救援股東。

（二）銀行有效清理架構

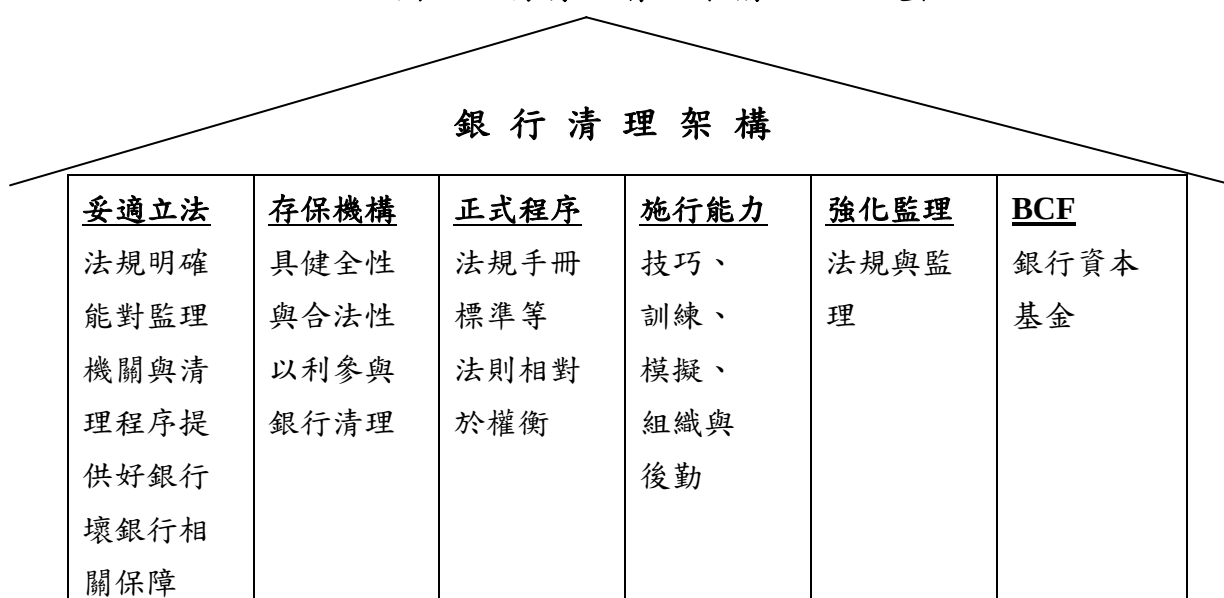
世界銀行另提出有效銀行清理架構之 6 大支柱（參圖 1），分別說明如次：

1. 妥適立法

妥適立法明確規範銀行之清理方式，係有效銀行清理架構之關鍵要素。妥適立法可包括下列要項：

- (1) 清楚且持續賦予銀行管理當局政策角色與職責；
- (2) 明定監理機關之法定權責；
- (3) 對執行清理當局人員以及清理程序均提供法定保障；
- (4) 確定求償之優先次序；
- (5) 銀行清算與賠付存款，亦列入清理之選項；
- (6) 清理所涉相關業務均應有明確之法定效果，俾利執行。

圖 1 銀行有效清理架構之 6 大支柱



資料來源：World Bank (2007)

2. 存款保險機構

清理架構賦予存保機構下列特質，可藉以降低道德風險，以及促成所需之銀行清理：

- (1) 存保機構角色要由法規清楚界定；
- (2) 存保機構較適宜僅具有特定額度之保障範圍；

- (3) 存保機構宜具備妥適之籌資能力：包括風險差別存保費率、以銀行為主之收費來源（民營資金多僅用於機構草創期）、存保保費於平時收取，優於出事後收取，較能提供有效且及時之救援措施；
- (4) 強制性參與存保機制；
- (5) 存保機構應持續監控銀行存款之波動性與銀行承做業務之槓桿程度；
- (6) 存保機制要能因應金融營運環境之變動。

3. 正式程序

銀行清理手冊應包括下列主題（亦可做成相關契約）：

- (1) 啟動指標：啟動清理程序之指標及相關業務；
- (2) 設定程序：得依據環境選定最適銀行清理機制；
- (3) 運用程序：包括選定銀行、更換管理當局、蒐集資料、調整資產負債表，以及尋求潛在買家；
- (4) 妥適處理存款，包括參與存款保障基金；
- (5) 參與處理範圍之責任與功能，包括估計時程、負責人員，以及對主政當局之資訊回饋方式（資訊種類、頻率與回饋方式）。

4. 施行能力

政策實施效果有待施行能力之展現，因而需要充足之金錢與技術支援。處理程序是一項藝術勝於科學，需短期內多方協調。銀行監理機關須同時處理法務、資金、媒體相關問題，因而需有人力與財務資源。

鑒於銀行清理與一般監理確有不同，世界銀行建議，監理機關訓練一組清理團隊，並定期更新相關訓練。訓練內容包括銀行清理現有文獻、最佳實務之研讀及分析、參與特定研討會，瞭解國內銀行清理工務及程序架構之詳細知識；另輔以實務訓練，包括個案研究與銀行停業模擬。

5. 強化監理之兩項重點

（1）即時且可靠的資訊

銀行應遵循國際會計準則，其財務報表能正確反映財務部位、財務績效與現金流量。監理機關平時即應確認銀行恪遵會計準則，以確保財報之正確性。BIS 亦曾建議監理機關應蒐集廣泛性質之銀行資訊，包括銀行管理、董事會、法定報表、場外審查、實地檢查、外部審計、銀行內控與內部審計，以及其他外部資訊（包括市場訊息與信用評等）。

（2）早期干預

監理機關在銀行資產負債表不致過度惡化下，及早進行干預，可以減少成本。監理機關應隨銀行業務惡化程度，加重其干預程度。

啟動干預之指標，可以包括資本不足、應提準備不足、不符其他法定要件，或提供偽造資料。監理矯正措施可以包括回復資本適足性、監控相關放款、適當提存放款損失準備、資產分類、確認收入項目，以及督促風險分散。此外，隨著全球化與產品創新，監理機關除了關切銀行財務狀況外，亦應關注其風險面向以及風險管理能力。

6. 銀行資本基金

如能成立銀行資本基金（Bank Capitalization Fund，BCF），有助於協助銀行重建，及時促成問題銀行被購入或合併。BCF 可透過協助問題銀行發行長期低利之次順位債，並充當第二類資本，藉以提高問題銀行之資本或流動性。

二、銀行清理方法之種類與選擇規範

（一）銀行清理方法之種類

1. 銀行停業與存款賠付（Bank Closure and Deposit Payout）

本方法下，倒閉銀行停業清算離開銀行體系；應依據債權優先性，將銀行資源及存保機構賠付款依序賠付相關人。依據 IADI 所發布 2005 年報告，此為排名第 2 常用方式，但多適用於小銀行且對金融體系衝擊較小者。

2. 過渡銀行（Bridge Bank）

監理機關結束問題機構營運，同時創設新銀行，承受原銀行全部或部分資產負債，並繼續營運，直到其股權被清算人在市場上全數出脫為止。其間，倒閉銀行暫由政府或受託銀行管理，並接受來自存保機構或政府之外部支援。過渡銀行是否合宜，係由主管機關從成本效益加以評定。此方法所需時間較長，依據 IADI 所發布 2005 年報告，此方法較少被使用。

3. 合併與收購(Merger & Acquisition，M&A)

一般之銀行併購，非銀行清理方式，本項係指銀行監理機關所促成，由私人銀行併購倒閉銀行之處理方式。監理機關會透過道德說服或法規或財政上之誘因達成目標。除非情況特殊，否則此方式較不獲推薦，因為其可能給原健全營運機構帶來麻煩，或引發道德危機，或阻礙私人投資。

4. 停業前財務協助 (Open Bank Assistance，OBA)

為協助受困銀行持續營運，政府提供健全性或流動性支援，包括直接注資、政府貸款、由專案資產管理公司購入不良資產（由政府承擔損失）。本方法未能完全清理營運失衡之銀行，惟有助於協助金融體系之穩定。採行此方法，通常係政府衡量此等機構如驟然歇業將可能出現政治或社會問題，因而予以救援，但因成本高昂且耗用公共資源，一般並不建議採行。如仍須採行，至少應搭配成本效益分析、國會授權，並加上行動計畫，藉以重建獲利性，以及健全與審慎之營運管理。

5. 購買資產並承受債務（Purchase & Assumption, P&A）

健全機構或私人投資者，購買倒閉銀行之全部或部分資產，並承擔其全部或部分負債。通常會撤除倒閉銀行營業執照，更換原有股東及管理階層。依據 IADI 於 2005 年所發布統計，本方式為當年之前 10 年間最常被採行之方式。本方式多用於已開發國家，本方式可發展出多種交易方式，取決於存保機構、政府與承購機構之決策。

6. 激進方式重整（Radical Restructuring）

監理機關干預銀行之營運視其嚴重性而異，一般干預方式包括撤換管理階層、削減股東權利、改變業務操作或組織架構、打銷資產債權、以債作股。解決問題應不僅限於挹注資本，而應考量管理方式、業務誘因、組織架構、公司治理，以及業主與客戶關係等。適用機構為大型難以被併購之機構，或是體質較弱之公營銀行，後者可能規模較大，抑或肩負特定社會任務，因而重整後仍須存在。

（二）銀行清理方法之選擇規範

1. 直接財務及經濟成本極小化

世界銀行建議先就銀行可能持續營運假設下，評估不同清理方法之直接財務成本。銀行持續營運之價值越高，則清理之可能性較低；惟應同時考量：因大部分負債無擔保，可因清理降低負擔。選擇清理方法，宜考量是否能降低公共資源錯置，而導致經濟產出之損失；宜另考量降低銀行業務停擺之損失。

2. 傳染風險極小化

銀行清理應將銀行擠兌之可能性極小化，因而應關注直接及間接之傳染性風險。直接傳染風險源自銀行本身，例如存保保額與倒閉銀行之實際資產額差距過高，則直接傳染風險較高。間接傳染風險源自銀行外部，例如市場機制失調，銀行不易運用外部資源，則間接傳染風險較高。

3. 確定保障之最低層級能涵蓋「孤兒及寡婦」

本項隱喻係指需要保障小額且較為單純之存款人，其尚不致損及市場紀律，因而多數國家之銀行清理機制均包括本項原則。

4. 不對股東進行救援

銀行清理損失，首應由股東承擔，救援過程中所耗用之外部資源，不應嘉惠股東；否則會增添清理成本與道德風險。

5. 充足之透明化

透明化用以強化主管當局之可信度，讓市場參與者對於清理過程有正面認知。各方對於清理所承擔之責任明確，程序清楚與遵循規定，並做適當之資訊揭露，於過程中避免金融體系潰解及不必要之損失。

6. 及時反應與清理

掌握清理時效極為重要，所有處理程序在事前均應明確定義，快速處理可以避免資產價值迅速惡化。實務證明，未能及時將資產移轉給適當管理人，係清理過程中，資產價值惡化，衍生銀行損失之重要成因之一。

7. 具備因應能力與資源

由於執行能力與資源因時而異，可能因而限制就源可選擇方案，因而應適當調整選取清理方案。

三、好銀行與壞銀行之分析

（一）區分好銀行與壞銀行

好銀行（Good Bank，GB）與壞銀行（Bad Bank，BB）之清理方法（GB-BB method），屬於 P&A 方法中之一種，但有兩項差異：

1. P&A 交易之資產與負債能夠分離移轉（即可移轉資產或負債或兩者均移轉，但分開移轉）；至於 GB-BB 則是資產負債一起搭配移轉。
2. P&A 不一定維持機構持續營運；至於 GB-BB 則通常保持金融機構之銀行業務。

GB-BB 通常進行下述處理程序：

1. 將問題銀行之資產面與負債面均切出好壞部分；
2. 移轉 GB 至願意承受之合適銀行；
3. 就問題銀行剩餘之 BB 部分，進行清算程序。

（二）GB-BB 方法之優點

1. 極小化直接財務與經濟成本：存款人除有存款保障外，超過保額存款亦可獲致保障，並獲得相關銀行業務服務；倒閉銀

行保有移轉至接手銀行之資產價值；接手銀行同時獲得資產負債，因而其財務健全性與流動性不受影響；至於原倒閉銀行員工大致可持續就業。

2. 極小化傳染性風險：降低直接傳染風險，因為所有存款在短期內移轉至財務健全銀行，消除無法支應提款之窘境；降低間接傳染風險，雖然提款金額或將升高，惟甚少使用外部資源解決問題。
3. 確保對存款人至少能提供最低水準之保障：此機制提供至少能保障「孤兒寡婦」之原則，亦即移轉給承接銀行部分短缺之資產部分，透過存款保險機制彌補不足。
4. 不會緊急救援股東：此機制極小化道德風險，因為銀行經理人與股東需對 BB 之負債負責，藉以促使銀行經理人儘量避免錯誤決策。此機制下，倒閉銀行之股東不得受惠於大眾資源或政府救援。
5. 充足之透明度：此機制進行過程透明度高，藉以切割相關責任歸屬；過程中須建制規範，選擇潛在購買機構；授權主管機關邀約合格買家，並決定標售規範。
6. 及時之反應與解決：為達目的，本機制讓受讓機構避免處理 BB 之法律訴訟問題；另因存款戶已移轉至受讓銀行，得以避免倒閉銀行挾存款人為質，要求政府注資救援；由於無須倒閉銀行股東之同意，得以避免股東透過政治力干擾，因而延緩處理時程。

（三）有效實施 GB-BB 方法之關鍵

1. 妥適立法：此機制下，法律授權監理機關決定移除資產之價值與移出負債之價值相當，監理機關並對處理程序作成各項決議，其法定職權使監理官員免於日後被訴訟，參與機構重

建各方免除損害責任；以上均架構在機制能妥適立法上。

2. 存保機構之功能：如果倒閉銀行資產之價值小於負債，則由存款保險機構（Deposit Insurance Agency，DIA）彌補差距，但仍以最低成本經理機制為前提。
3. 運用信託基金移轉資產：信託基金有助於移轉與管理 GB 的資產，該基金亦可為發行債券提供擔保。通常發行兩層級債券，承購銀行發行 A 債券取得資金，並享有優先求償權，可以降低營運失利之疑慮；存保機構則發行 B 債券，因此重組得以加快進行。
4. 採取行動順序之重要性：為提升施行成效，世界銀行有一項實施步驟範例：
 - （1）發布清理聲明：啟動銀行清理程序並指派承辦官員。
 - （2）獲取資料庫資訊：包括倒閉銀行資料及相關資訊（分行數、雇用員工、信用評等及檢查報告等）。
 - （3）依據市價調整資產負債表：估計資產負債現值，計算負債
 - （i）分類存款金額：依據存保機構設定將存款分類，了解每一類別存款戶數及存款總額，藉以協助推估存款保險支付金額。
 - （ii）存保賠付金額：計算如破產時，存保賠付總額。
 - （iii）推估存保機構成本：受保存款賠付款與清算後回收金額之差價。
 - （iv）確認敏感性存款（如退休金），並對該存款訂定單獨之緊急應變計畫。
 - （v）計算目前每月之人工成本。
 - （vi）計算解雇員工之總成本。

- (4) 潛在之承購機構：列計表單，敘明其資產、負債、淨值、分行、財務狀況以及所有權。
- (5) 列示已篩選之合格承購銀行名單：合格標準包括健全性、CAMEL 評比至少為第 2 級、承購銀行之規模（至少為原倒閉銀行規模之 2 倍），以及管理能力(承購後能維持管理標準)。
- (6) 草擬 GB 與 BB 之資產負債表。
- (7) 如需選定受託機構，則備妥簡短名單：合格標準包括 CAMEL 評比至少為第 2 級、銀行資產、受託機構之經驗、聲譽、分支機構網路、機構規模（至少為受託管理資產之 2 倍）。
- (9) 準備與計畫承購：包括房地產及其他資產，需敘明移轉所涉資源、時程、人員及文件。
- (10) 承購銀行接手後，須核對資產接手擔保債權、核對貸款與其他債權之真實性、確認存款及存戶，備妥每一分行資產負債存貨表。
- (11) 改進資料庫資訊：就接手後資訊，改進步驟 2 之初步資料庫資訊。
- (12) 改進 GB 與 BB 之資產負債表：就接手後資訊予以改進步驟 6 之資產負債表。
- (13) 準備受託基金資產負債表。
- (14) 邀請合格銀行分析資料庫，並提出擔任受託機構之報價。
- (15) 依據評分選擇最適任銀行。

四、銀行清理方法之優缺點

世界銀行所歸納之清理方法各有其優缺點，可從分析比較成本效益加以取捨。成本方面包括政府須挹注之資本、存保公司須賠付之成本、納稅人須負擔之成本，以及形成道德風險之成本；效益方面，包括執行之容易程度與時間長短、金融機構可否持續提供業務服務、從業人員之就業考量、對於存款人之保障、是否方便第三機構接手，以及是否有助於金融市場穩定。（參表2）

表 2 銀行清理方法優缺點之比較

清理方法	優點	缺點
1.銀行停業與存款賠付	-容易執行； -為問題提供最終解答； -倘能提供銀行從業人員與存款人正向誘因，則能將道德風險最小化，並強化市場紀律。	-許多案例中無法執行； -通常一大部分存款人未獲賠付，可能引發擠兌潮； -可能引發系統性衝擊； -代價可能極高，因為在裁定清算程序中，導致資產品質惡化； -隱含喪失銀行業務服務與工作機會。
2.過渡銀行	-保持銀行營運； -銜接銀行倒閉與主管機關處置間之時間缺口，即主管機關得以評量市場與倒閉銀行，俾利第三方順利購置； -提供潛在買家充足時間評估銀行情況並提供報價； -對客戶提供不中斷之業務服務； -提振大眾信心。	-很少使用； -常傾向成為較長道路而非短暫橋樑，因而拉長解決期間； -可能需要政府挹注資本或提供流動性。增加政府及存款保險機構之成本； -可能增加清理之最終成本； -當機構架構脆弱時。可能增添道德風險； -干擾市場運作。
3.合併與收購	-維持銀行營運； -在既有情境下，能避免因實	-先決條件： (1) 倒閉銀行應有正淨值；

	施其他財政上昂貴清理機制，或有系統性影響措施，可能引發之騷動。	(2) 收購銀行應健全營運，併購不致傷及營運； -可能不利私人投資，並降低銀行資本重整機會； -可能增添道德風險。
4.停業前財務協助	-維持銀行營運； -暫時避免銀行倒閉成本。	-對財政與貨幣方面造成嚴重衝擊； -並未處理問題根本； -可能增加清理之最終成本； -增添道德風險，導致銀行業者承擔更多風險； -提高多數銀行成為公營或公股銀行之風險。
5.購買資產並承受債務	-構成市場導向解決方式； -一般而言，較其他處理方式之期間為短； -能維持倒閉銀行之功能持續提供業務服務； -對存款能提供幾近全額之保障； -似為最小成本與破壞。	-須對有興趣購買銀行提供融資，惟在經濟金融體系弱化下，將更形困難； -需要監理機關強力介入； -可能需要提供財務誘因，促使問題銀行對潛在購買機構產生吸引力。
6.激進方式重整	-維持銀行營運； -暫時避免銀行關門之成本。	-可能對財政與貨幣造成嚴重衝擊。如機構架構脆弱，且公營機構不當管理，將對其他銀行與整體經濟墊高成本； -可能提高清理之最終成本； -並未處理問題之本質； -提高道德風險。

資料來源：World Bank (2007)

叁、金融機構有效清理制度之重要屬性及跨境議題

2008 年全球金融海嘯以來，先進國家及國際組織持續推出多項有助於金融穩定之措施。其中 G20 領袖於 2009 年在匹茲堡與 2010 年多倫多會議，要求金融穩定委員會發展一套有效清理制度，作為處理系統性重要金融機構之廣泛政策架構。FSB 爰於 2011 年 10 月提出「金融機構有效清理制度之重要屬性」（Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions，以下簡稱「有效清理重要屬性」），並經當年 11 月 G20 領袖會議加以背書。以下分組織、執行與跨境合作三大層面，分析相關屬性。

一、組織層面相關屬性

（一）適用範疇（屬性 A）

須適用「有效清理重要屬性」之機構包括：

1. 任何系統性重要金融機構：可擴大適用於控股公司、金融集團尚未受規範之營運機構、外國公司之分行。
2. 金融市場基礎設施：適用之目的，主要在維持重要基礎設施之持續運作。
3. 在國內設立之全球系統性重要金融機構：由於規模較大可能須適用復原與清理計畫（Recovery and Resolution Plan，RRP）；須適用經常性「清理可行性評估」（參屬性 J）；另須適用「特定機構跨境合作協定」（參屬性 I）。

（二）清理當局（屬性 B）

1. 一國至少要有一個受指定管理清理業務之專責當局，若不只一個當局，則應明定其任務、角色與責任，並清楚規範如何進行協調。

2. 若一國多個清理當局處理單一集團不同機構之清理，則應確認由哪一清理當局作主導，並負責協調不同當局之清理決策。

3. 清理當局之目標與功能：

(1) 遵循達成金融穩定，確保系統性重要金融服務，以及支付、結算與清算功能能持續進行。

(2) 保障相關保險機制與協定，並對相關存款人、投資人與保險契約當事人進行協調。

(3) 避免不必要之減損，並在符合其他法規下，極小化所涉國內外清理成本。

(4) 妥適考量清理行動對於他國金融穩定之潛在衝擊。

4. 清理當局得與他國清理當局簽訂協議。

5. 清理當局執行法定職責時，應具業務獨立性、透明程序與充足之資源。清理當局應受制於嚴格評價與權責性審察機制，藉以儘量達成清理措施之有效性。清理當局應擁有專家、資源與執行業務設施。

6. 清理當局與職員具有免責保障：渠等只要是本著誠意處理清理業務，則可對措施造成之責任或疏失予以豁免。

7. 清理當局進行處理機構任務，無論係前置作業或實際措施時，均不可受到阻礙。

(三) 清理權力 (屬性 C)

進入清理情況

1. 如一家機構已經或預期將失去存活能力，則應予清理。最好在機構資產負債表呈現不健全，而且淨值耗用殆盡之前，清理機制應提供及時且儘早啟動清理。因此，對機構無法存活

應有清楚標準或適當指標，藉以就機構是否已達進入清理條件，協助指導相關決策。

一般清理權力

2. 清理權力廣泛，包括：

- (1) 移除或取代高階管理與董事階層，自應負責人員取得賠償，包括追回不同內容之薪酬。
- (2) 指定管理階層控制與管理受影響機構，透過重建機構或其部分業務，讓機構得以持續營運。
- (3) 經營及清理機構，包括終止契約、持續或簽署契約、出售或購買資產、轉銷債務，以及採取其他必要行動，藉以重建或削減機構之業務。
- (4) 透過要求集團其他機構，持續提供清理所涉機構重要服務，藉以確保重要服務與功能之持續性；確認清理後存續單位能暫時提供相關服務，藉以協助繼任機構或收購機構；或從集團以外第三方取得必要服務。
- (5) 清理過程中，越過股東權利，包括原先須取得股東同意權之特定交易，諸如合併、收購、出售重要業務、重新注資或其他措施，藉以重新架構或處理機構之資產與負債。
- (6) 將資產與負債、合法權利與債務，包括存款負債與股份，移轉或出售予健全之第三方，而無須顧及其他可能要求行使同意之規定。
- (7) 設立暫時性過渡機構，承接或持續倒閉機構之關鍵性功能及重要操作。
- (8) 建立獨立之資產管理機制，將績效不佳貸款及難以評價之資產，移轉至資產管理機制進行管理。

- (9) 透過清理進行體制內救援，包括：
- (i) 機構內增資，藉以回復部分功能；
 - (ii) 出資新設單位或過渡機構，在機構倒閉後可將部分業務功能移轉。
- (10) 清理時會停止部分權利之執行，必要時亦可暫時執行早已停止之權利。
- (11) 對無擔保債權人及顧客執行延期償付（但不包括對集中交易對手之支付，或者已進入支付、結算與清算系統之支付）；履行債權人角色，自機構取得資產、現金或其他財物，同時保障合格結算與擔保品協定之履行。
- (12) 促使部分或全部倒閉機構關門或有序清算，及時就有保險之存款進行支付或移轉，儘速（7 天內）將客戶資金予以區隔。

移轉資產與負債

3. 清理當局有權選定倒閉機構之權利義務，進行移轉給第三方機構，或新設立之中介機構，移轉之資產負債，應無須：
- (1) 利害關係人或債權人之同意；
 - (2) 構成資產或負債有關債務，或者倒閉機構參與契約等之違約或終止。

過渡機構

4. 清理當局有權設立一家或多家機構，藉以承接或持續進行倒閉機構之特定重要功能或繼續存在之業務，包括：
- (1) 經主管當局選定，承接倒閉機構之資產與負債。

- (2) 過渡機構建立營運條件，包括如何取得資本、業務融資或流動性支援；受主管機關審慎監理，選定管理階層進行公司治理；接受主管機關對其暫時性任務之考核。
- (3) 必要時得將移入過渡機構之資產負債予以返還。
- (4) 亦得出售過渡機構，或縮減其規模；或將其部分資產或負債售予承接機構，藉以有效達成清理當局之目標。

透過清理機制進行救援

5. 透過清理機制進行救援之權力，應使清理當局達成：

- (1) 依據清算債權之優先順序，逐步削除淨值、其他股權工具、無擔保債權、無保險債權等，直至損失被吸納為止。
- (2) 依據清算債權之優先順序，逐步將無擔保債權、無保險債權等，轉換為淨值或其他股權工具。
- (3) 執行清理時，將或有可轉換或契約性工具進行轉換或轉銷，並依據前 2 項原則進行處理。

6. 清理當局與職員具免責保障：渠等只要是本著誠意處理清理業務，則可對措施造成之責任或疏失予以豁免。

保險公司之清理

7. 有關保險公司，清理當局具有下列權力：

- (1) 將保險業務之全部或部分投資組合移轉給另一家保險公司，而無須單一或所有保險契約當事人之同意。
- (2) 清理中之保險公司不再簽發保單，但就仍存在之有效業務，持續管理現有保單契約債務。
- (3) 執行清理時，將或有可轉換或契約性工具進行轉換或打銷，並依據前 2 項原則進行處理。

執行清理權力

8. 清理當局應具有合法性及具操作性之資格能力：

- (1) 施行一項或一組清理權力，至於清理行動可一次多項行動或逐步實施。
- (2) 對公司不同部門施行不同清理措施。
- (3) 在特殊情況下，清理當局可依據對金融體系或經濟運作是否具重要性，而決定是否逐步停止相關業務操作。

9. 針對金融集團個別機構進行清理時，清理當局應考量對整個集團甚或受影響國家之衝擊；儘量避免採取行動而導致集團或金融體系之不穩定。

(四) 危機管理團隊（屬性 H）

1. 全球性之系統性重要金融機構（Global Systemically Important Financial Institutions，G-SIFIs），應經常保有危機管理團隊（Crisis Management Groups，CMGs），目的在於：對跨境金融危機，提升準備或者督促管理與清理。CMGs 應包括監理當局、中央銀行、清理當局、財政部與保證計畫之當局，其可能為機構營運所在國或母國機關，負責實行清理計畫；CMGs 並須與相關國家當局密切合作。

2. CMGs 受經常性評估，並適時對 FSB 與 FSB 同儕評論委員會（FSB Peer Review Council）呈報下列事項：

- (1) CMGs 之間，或者 CMGs 與未參與 CMGs 之母國當局之間，有關協調與資訊分享之進展；
- (2) 透過特殊機構合作協定，對全球性之系統性重要金融機構進行復原與清理計畫程序；
- (3) G-SIFIs 可清理之分析。

二、執行層面相關屬性

(一) 對客戶資產進行分割、結算、擔保化與分隔化（屬性 D）

1. 針對客戶資產分割權利、結算、擔保協定與分隔化之管理準則，應清楚化、透明化，且在危機或清理期間確實可施行，尤其不應妨礙清理措施之有效實施。
2. 當大量契約債務持續被執行時，執行清理應避免引發法定或契約性之分割權利，或構成事件促使被清理機構之交易對手，執行契約之加速條款或早期終止權利。
3. 如執行契約之加速條款或早期終止權利，僅因清理而可被執行，清理當局應有權暫時維持現況而不被執行，惟僅限於：

- (1) 嚴格限制時間：如不超過 2 個營業日；
- (2) 可藉以保障金融契約之完整性，並提供交易對手交易之確定性；
- (3) 在無涉清理之違約案件，或執行相關清理權力時，並不影響交易對手執行提前終止之權利。

相關立法應明確訂定暫停執行權利之開始與終止時間。

- (4) 清理當局對提前終止權利進行暫時中止，應依據適當指導原則，藉以確保其不致於危及交易所與金融市場基礎設施之安全與有序運作。

(二) 安全保障（屬性 E）

尊重債權人之優先順序，並兼顧「沒有債權人變得更糟」原則

1. 執行清理應尊重債權之排序，但是對於同級債權是否同權尚有彈性裁量空間，但其理由須透明化；如包括機構倒閉之潛在系統性衝擊，或者極大化整體債權人之價值。損失應優先

由股東權益吸收，在次順位債務未完全沖銷前，優先順位債務不應受到影響。

2. 「沒有債權人比起清算時變得更糟」之安全保障：如債權人獲償額度低於機構破產時債權人能分配之最低額度，則債權人應被補償。
3. 被清理機構之管理人員及員工如配合清理當局採取行動，則渠等應受法律保障。

法律救濟與司法行動

4. 依據受保障之法律救濟與適當程序，清理當局應有能力在必要之速度與彈性下，執行清理權力。如一國仍需法院命令才能執行清理措施，則清理當局應考量建立清理計畫程序，藉以確保法院裁定所需時間，不會影響清理措施之有效施行。
5. 建立清理機制不應提供法律行動，導致可能限制清理當局（依據法律賦予權力及本著誠意行動）措施或有負面影響。反之，清理行動可提供補償以達救濟目的。
6. 為維護市場信心，立法提供彈性，暫時豁免或延緩機構之資訊揭露；例如：市場資訊報導原則下，原接管及上市機構規範要求資訊揭露，可能會影響清理措施之成功施行。

（三）清理機構之籌資（屬性F）

1. 各國應有法規或政策，促使主管當局不至於依賴大眾資金或救援基金作為解決問題機構之方法。
2. 籌資之來源係完成有效清理所需之重要功能，清理當局或提供暫時資金之當局，應備妥財源補足下列損失：
 - （1）股東與無擔保債權人如適用「沒有債權人比起清算時變得更糟」條件；

- (2) 如必要時，彌補更廣泛金融體系之損失。
3. 各國應有向私部門籌資之存款保險或清理基金，或有事後向業界籌資之機制，提供清理機構所需暫時籌資之成本。
4. 清理當局所需暫時籌資須依據嚴格條件，藉以極小化道德危機之風險，應包括：
- (1) 決定提供暫時性籌資，係促進金融穩定所必要，並認可所實施清理方案，最能達成有效清理之目標；而且私人部門之籌資來源業已用盡，無法達成相關目標。
- (2) 將損失分攤給股東權益之持有者，將其餘成本分攤給無擔保或無保險之債權人；並透過事後評估、保險溢價或其他機制，將損失分攤給整個業界。
5. 有些國家在成為最終問題處理者或為維持金融穩定，可能決定將問題機構暫時納為國有，並加以控制，藉以維持機構之重要營運；同時尋求安排永久解決方案，例如：由私部門機構購買或併購。有些國家亦賦予主管機關權力，得自無擔保債權人，甚或必要時自整個金融體系，就政府承擔之損失加以復原。

(四) 清理可行性評估 (屬性 J)

1. 清理當局 (至少針對 G-SIFIs) 應定期進行可清理性之評估，並評價清理策略之可行性及其權責性，評估金機構倒閉對金融體系與整體經濟之衝擊，並依據相關準則進行。
2. 在進行可清理性評估時，清理當局應就下列各點與其它相關當局協調：
- (1) 在何種限度下，重要之金融服務，以及支付、結算與清算功能可以持續被執行。

- (2) 集團內曝險程度之本質與限度，如交易進行沖銷時，對清理有何影響。
- (3) 機構傳送充足詳細正確且及時資訊，以支援清理之能力。
- (4) 跨境合作與資訊分享協定須具健全性。
- 3. 應由母國當局對 G-SIFIs 執行集團可清理性評估，與機構之危機管理團隊進行協調，並須考量機構所在國當局之評估。
- 4. 機構所在地之清理當局執行國外子行可清理性評估，應儘量與機構母國協調，因後者可能就機構集團，進行整體可清理性評估。
- 5. 為提升機構之可清理性，監理當局或清理當局，必要時應有權力要求接受妥適措施，藉以降低清理之複雜性與昂貴性，並妥適考量持續進行業務之健全性與穩定性。為使系統性重要金融機構持續營運，當局應評估：是否要求此等功能在法律上或營運上予以區隔，自集團問題中隔離。

(五) 復原與清理計畫（屬性 K）

- 1. 一國應就復原與清理計畫備妥持續程序，至少涵蓋如倒閉將對系統造成重大或關鍵性影響之國內機構。
- 2. 一國應要求具健全性與可靠性之 RRP，包括關鍵要素，可於必要時處理 G-SIFIs，或其他機構，係因該等機構母國評估：如其倒閉時，會對金融穩定造成衝擊。
- 3. RRP 需進行可清理性評估，並考量機構之特殊狀況，並反映其特質、複雜性、交互關聯性，可被替代程度與規模等。
- 4. 一國應要求機構高階管理階層，負責對清理當局提供必要之投入，藉以：

- (1) 評估復原計畫；

(2) 清理當局就清理計畫進行準備。

復原計畫

5. 監理與清理當局應確定要執行 RRP 之機構要維持復原計畫，確認能重建金融信心，而且在嚴格壓力情境下，該機構仍可生存，復原計畫應包括：

- (1) 具可信度之選擇方案，可以因應廣泛情境，包括具機構特質的或具廣泛市場壓力之情境；
- (2) 突顯資本短缺與流動性壓力之情境；
- (3) 確保在廣泛壓力情境下，及時實施復原方案之程序。

清理計畫

6. 清理計畫用以協助有效運用清理能力，以保護系統性重要功能，其目標在於促使機構之清理可行，而不致嚴重造成機構潰解而導致納稅人的損失。清理計畫應包括經高階官員認可之重要清理策略，以及一項操作計畫，尤其包括：

- (1) 金融與經濟功能：尤其重視其持續性；
- (2) 妥適清理方案，得以保存功能或有序地逐步消除其功能；
- (3) 機構營運操作所需資料、架構與系統性重要功能；
- (4) 有效清理之潛在障礙，以及紓緩障礙所採取行動；
- (5) 採取行動保護有投保存款人與保險契約持有人，並確保已經區隔客戶之資產，會有快速回收之報酬；
- (6) 終止清理程序，應有明確之方案與原則。

7. 機構應被要求確保：在危機情況與清理狀況下，其關鍵服務層次之協定能加以維持；而且相關契約應具有預防因復原或

清理事件所引發業務終止之條款，並協助移轉契約至過渡機構或第三方承購機構。

8. 至少就 G-SIFIs，母國清理當局應與機構所有 CMG 成員協商，引導發展集團清理計畫。營運所在國當局如涉及 CMG，或該機構具系統性角色之該國政府當局，應設法取得該復原及清理計畫，以及掌握相關資訊與可能影響該國之措施。
9. 營運所在國當局可維持其本身之清理計畫，就機構在該國營運與母國當局合作，藉以確保其計畫與集團計畫儘量一致。

定期更新與審查

10. 監理與清理當局，應確認定期更新 RRP，至少每年一次，或當機構營運與架構有實質改變時；並且應依據機構 CMG 定期評估結果，進行更新 RRP。
11. 每一 G-SIFI 之實質清理策略，至少每年一次，應由母國及營運所在國當局的高階官員審查，且如妥適時，應由機構 CEO 參與審查。實施每一清理策略之操作計畫，至少每年一次，應由母國及營運所在國當局適當的高階官員審查。
12. 如果清理當局不滿意特定機構之 RRP，則當局應要求該機構採行妥適措施，以因應不足之處。有關之母國與營運所在國當局，應提供所期待行動之重要諮詢。

三、跨境合作層面相關屬性

（一）跨境合作之法律架構條件（屬性 G）

1. 清理當局之法定任務應就可採取之行動賦予當局權力與給予鼓舞，並與國外清理當局合作以達成效。
2. 一國法規並不應規定自動觸發之行動，其可能引發他國之官方干預、啟動清理或倒閉程序。保留各國裁量採取行動之權

利，藉以在欠缺有效國際合作與資訊分享下，仍能達成國內穩定。一國清理當局在國內採取裁量式行動，仍應考量對他國金融穩定之衝擊。

3. 清理當局應對外國機構之當地分行具有清理權力，並具有能力運用全力支援外國機構當局之清理活動；或者在特殊狀況下，自行對外國機構之當地分行採取行動，藉以達成當地之金融穩定。機構營運所在國清理當局採行本項措施時，應事先知會機構母國監理機關，並於事後洽知處理結果。
4. 一國法律不應差別對待債權人，係基於國籍、債權發生地、或是付款地。對債權人之對待，以及其在機構倒閉之優先償付順序應予透明化，並對存款人、保險契約持有人與其他債權人適度揭露資訊。
5. 一國應提供透明化且正式公布之程序，藉以賦予外國清算措施一定效果；例如透過雙向確認，或國內當局採行與國外一致之清理措施。因此，在該機構須進行清理下，機構母國得以迅速掌握海外分支機構之資產。針對國外進行清理程序，如要確認或支持國外措施，應對債權人可轉換為權益證券持有人做相關規定。
6. 清理當局應有法律能力，應謹守相關機密，保護敏感資料，包括集團或是外國分行或子行之復原與清理計畫，如有相關國外清理當局，無論是復原與清理計畫，或實施業已協調之清理，資訊分享均甚重要。
7. 一國應提供機密要求與法定保障，藉以保護從國外當局所獲得之資訊。

（二）特定機構跨境合作協定（屬性I）

1. 對於 G-SIFIs 而言，最起碼有一項機構特定之協議，包括重要特定要素；須由母國及所在國當局參與計畫與解決危機。此等協議尤其應該：

- (1) 透過 CMGs 建立合作之目標與程序；
- (2) 危機前，即確定當局之角色與責任；
- (3) 在危機前或危機時，設定資訊分享的程序，包括與所在地尚未參加 CMG 的當局；惟應清楚敘明資訊分享之法律基礎，除尊重法規外，並協議保障所分享資訊之機密性；
- (4) 在發展機構之 RRP 時，設定協調程序，包括控股公司或重要子公司、分行，以及分支機構均包括在協議範圍內，並參與相關程序；
- (5) 在進行可清理評估時，設定母國與所在國當局之協調程序；
- (6) 包括如果有實質負面發展影響機構營運，而尚未採行任何重大行動與危機措施時，母國當局及時通知及諮詢所在國當局已取得認同之程序；
- (7) 包括如果有實質負面發展影響機構營運，而尚未採行任何重大行動與危機因應措施時，所在國當局及時通知及諮詢母國當局已取得認同之程序；
- (8) 有關跨境實施特定清理措施，提供妥適程度之細節資訊，包括如何運用過渡機構與機構內救援之權力；
- (9) 要求母國有關高階官員以及有關當地國當局，每年至少開會一次，審查對 G-SIFI 整個清理政策之健全性；
- (10) 由適當高階官員定期檢查，實施清理政策之操作計畫。

2. 存在協議應予公開化，母國當局在經協定相關方同意後，可能公布協定之廣泛架構。

（三）取得資訊與資訊分享（屬性 L）

1. 一國應確認並未存在法律、法規或政策障礙，其足以阻礙妥適之資訊交換，包括下列機關之間：監理當局、中央銀行、清理當局、財政部與負責擔保計畫之政府當局等所涉及機構特定資訊。尤其指：
 - （1）在平時，或在危機時之境內與跨境層次上；應均能分享復原與清理計畫，以及清理所有攸關資訊。
 - （2）分享有關 G-SIFIs 資訊之程序，應列示在機構特定合作協議上。
 - （3）如認定資訊確實具敏感性特質，則其分享可被限制；惟仍應由機構之母國與營運所在國高階官員交換相關資訊。
2. 一國應要求機構維持管理資訊系統（Management Information System, MIS），其能於平時就復原與清理計畫以及確實執行清理時，均能適時提供資訊。資訊應提供給高階與合法之機構階層。機構應就下列事項被要求：
 - （1）維持詳細之資訊檔案，包括合法營運實體所用關鍵 MIS 之描述與存放地點，該等 MIS 須能與核心服務與關鍵功能妥適配合。
 - （2）就金融集團各機構間管理資訊交流之外在法規限制，加以確認並做因應。
 - （3）就可以在短期內產生實施計畫所需資訊作展示操作，藉以作為復原及清理計畫程序之一環。

(4) 對於合法單位層次上保有特定資訊，例如：對集團內擔保或集團內轉包基礎交易之相關資訊。

四、金融機構有效清理制度重要屬性之彙整

「有效清理重要屬性」列示有效執行清理之必要因素，協助主管機關在清理金融機構時，得以有序進行；為維持經濟活動正常運作，主管機關對問題機構進行健全性支援，如能掌握此等主要屬性，間接促使納稅人無須因清理金融機構而有曝險之虞。

「清理重要屬性」計列12項，茲將其類別及重要子項或說明彙整如表3，以利讀者參考。

表 3 金融機構有效清理制度之重要屬性

屬性類別	屬性項目	重要屬性子類或說明
一、 組織層面相關 屬性	A.適用範疇	任何系統性重要金融機構； 金融市場基礎設施； 國內設立之全球系統性重要金融機構。
	B.清理當局	專責當局； 主導之清理當局； 清理當局之目標與功能； 與他國簽訂協議； 業務獨立、透明程序與充足資源； 免責保障； 處理機構任務不可受到阻礙。
	C.清理權力	進入清理情況； 一般清理權力； 移轉資產與負債； 過渡機構； 透過清理機制進行救援； 保險公司之清理； 執行清理權力。
	H.危機管理團隊	G-SIFIs 應經常保有危機管理團隊； CMGs 受經常性評估，並適時對 FSB 呈報。
二、 執行層面相關 屬性	D.對客戶資產進行分割、結算、擔保化與分隔化	管理準則清楚化、透明化、可行性； 避免引發法定或契約性之權利分割； 僅因清理而可被執行，應暫時不執行。
	E.安全保障	尊重債權人之優先順序，並兼顧「沒有債權人變得更糟」原則； 法律救濟與司法行動。

二、 執行層面相關 屬性（續）	F.清理機構之籌資	各國應有法規或政策； 清理當局應備妥財源補足重大損失； 可向私部門籌資之存保或清理基金； 暫時籌資須依據嚴格條件； 就政府承擔之損失加以復原。
	J.清理可行性評估	應定期進行可清理性之評估； 清理當局與其它相關當局協調； 母國當局評估 G-SIFIs 集團可清理性； 清理當局儘量與機構母國協調； 要求重要功能自集團問題中隔離。
	K.復原與清理計畫	復原計畫清理計畫； 定期更新與審查。
三、 跨境合作層面 相關屬性	G.跨境合作之法律架構條件	清理當局權力，以及與國外當局合作； 國內採取裁量式行動應考量對外衝擊； 應事先知會母國監理機關，並洽知結果； 一國法律不應差別對待債權人； 確認或支持國外清理程序措施； 應有法律能力謹守機密與保護敏感資料； 應提供機密要求與法定保障。
	I.特定機構跨境合作協定	G-SIFIs 包括特定要素之機構特定協議； 存在協定應予公開化及公布其廣泛架構。
	L.取得資訊與資訊分享	未存在法律、法規或政策阻礙資訊交換； MIS 於平時及清理時均能提供資訊。

資料來源：筆者依據 FSB（2011）資料彙編；註：A~L 係按原屬性排序。

為促進日後各國能有效且一致性實施清理計畫，FSB 在考量各國法規制度差異、金融市場發展有別，以及對特定部門有特殊考量下，將與會員國發展其他準則。

肆、美國推動金改法與清理計畫

美國 2010 年陶德法蘭克華爾街金融改革及消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act，Dodd-Frank Act，以下簡稱美國金改法），業於 2010 年 7 月 21 日簽署，7 月 22 日生效實施。以下就前三項最重要之金融穩定監督委員會、銀行清算權限，以及大型金融機構依據金改法提報清理計畫等提出說明。

一、金融穩定監督委員會

美國金改法特色之一在於新設金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council，FSOC），其組織運作有兩項重點：

（一）組織成員

1. 有投票權成員 10 位，包括：財政部（委員會主席）、聯邦準備理事會（Federal Reserve Board，FRB）、通貨監理署²（Office of the Comptroller of the Currency，OCC）、聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation，FDIC）、信用合作社管理局（National Credit Union Administration，NCUA）、消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau，CFPB）、證券交易管理委員會（Securities and Exchange Commission，SEC）、商品期貨交易委員會（Commodities Futures Trading Commission，CFTC）、聯邦住房管理局（Federal Housing Finance Agency，FHFA），以及一位獨立之保險專家。

² OCC因監管美國全國性銀行與聯邦儲蓄機構，目前為美國最主要之金融機構監管機關，截至 2012 年 7 月底止，監管 2,461 家金融機構，規模 9.34 兆美元（包括原儲蓄機構管理局OTS監管之 826 家金融機構，規模 1.55 兆美元），占美國金融機構總家數（8,544 家）之比重為 28.8%，占美國金融機構總資產（13.05 兆美元）之比重為 71.6%。

2. 無投票權成員 5 位，包括：金融研究所（Office of Financial Research，OFR）之主任、聯邦保險局（Federal Insurance Office）之主任、一位州級保險監理官（State insurance commissioner）、一位州級銀行業監理官，以及一位州級證券監理官。

（二）重要任務

1. 確認及因應影響美國金融穩定之風險；
2. 確認非銀行金融機構接受 FRB 監理；
3. 向 FRB 提供建言，係就有關 FRB 監理之非銀行金融機構以及銀行控股公司，涉及下列事項之相關審慎標準，包括按風險計提資本、槓桿、流動性、或有資本、清理計畫與信用曝險報告、集中度限制、短期債務上限、提升大眾資訊揭露，以及整體風險管理；
4. 向主要金融監理機關建言，係就有關金融控股公司或非銀行金融機構所承作金融業務或實務，新訂或強化標準與防護設施。

二、金融機構有序清算權限

專家認為清理計畫係大型金融機構必要時有效清理之必要前提；通常會先將機構組織或業務簡單化，或進行重組，或出售部分資產或業務（divestiture）。

（一）系統性重要金融機構之有序清算程序

金改法規範系統性重要，但營運困難金融公司（Financial Companies）之有效清理如次：

1. 系統性重要金融公司（亦即非銀行金融機構）包括：證券經紀商、交易商及保險公司。系統性風險則由聯邦存款保險公

司（FDIC）、聯邦準備準備理事會（FRB）與財政部（須向總統諮商）作決議。如金融機構係證券經紀商、交易商及保險公司，則 FDIC 角色由分別由證管會（SEC）與聯邦保險局（Federal Insurance Office）取代，在此情況下，有關系統性風險之認定程序，FDIC 仍舊擔任諮詢角色。

2. 如保險公司則並非依據金改法第二章（Title II）規定，由 FDIC 擔任接管人，而係依據各州法令進行清算或恢復營運。如州級保險監理機關無力啟動有序清算程序時，FDIC 可涉入，但須依州法行事。
3. 如對系統性經紀商或交易商執行清算時，除須與證管會協商外；並依特定法令規範，另與證券投資人保障機構協商。

（二）美國金改法明訂限制由納稅人承擔損失

1. 在其他求償權（包括 FDIC 及政府之求償權）業已支付前，股東不得接受付款。
2. 依據優先求償條款，要求無擔保債權人承擔損失。
3. 要求 FDIC 確保撤換應負營運失敗責任之管理階層與董事會成員。
4. 金改法第 206 條文：限制 FDIC 承受淨值利益，或成為受擔保金融機構或受擔保分支機構之股東。
5. 要求依據第 2 章法條被接管之金融機構，逐漸縮減規模甚或清算；限制利用納稅人資金，藉以避免依據第 2 章法條，對金融機構進行清算。
6. 金改法第 214 條文：禁止因執行第 2 章法條，而使納稅人招致損失。

7. 金改法第 210 條文：如接管資產不足以因應有序清算所需費用，所需資金可依據金改法評估，並據以取得資金。

（三）三階層籌資機制

1. 允許 FDIC 自財政部借款（直至最高負債限額，通常為要保金融機構資產之 9 成），藉以對接管操作或過渡金融機構提供資金。
2. 如接管資產不足以償付財政部貸款，則要求 FDIC 自獲償較高之債權人收回部分資金；如此部分資金係用於接管或過渡金融公司之重要操作部分，則可不必收回。
3. 如收回部分資金不足以償付財政部貸款，則要求 FDIC 對合格金融機構或任何資產不低於 500 億美元之非銀行金融機構按風險評估增收費用。前揭合格金融機構，係指銀行控股公司合併資產超過 500 億美元，或屬聯邦準備銀行所監管之金融機構。

（四）FDIC 接管程序

1. 賦予FDIC理事會權限管理接管事宜，惟須與證管會協商(如為證券經紀、交易商則須與SIPC³協商)，並清算要保金融機構。
2. FDIC 將成為制定相關規範之主體。
3. FDIC 辦理下列事宜：
 - （1）啟動求償程序並進行理賠；
 - （2）在類似情況下得對債權人賠付不同款項，前提係可藉此極大化收益，並極小化損失；並須符合收回要件及相關財務資訊報導要件；

³ SIPC：Securities Investor Protection Corporation，美國證券投資人保障機構。

(3) 得設立過渡金融機構；

(4) 得移轉合格金融契約至過渡機構或第三方。

三、美國大型金融機構依據金改法提報清理計畫

(一) 提報清理計畫時程

2011 年 10 月 17 日，美國聯準會就金改法第一章第 165 節規定，要求其所監理每一合併資產達 500 億美元之銀行控股公司，以及由金融穩定監督委員會所指定非銀行金融機構，或於遭逢實質財務困境或營運失利時，或定期（1 年）向 FRB、Council⁴，以及 FDIC 提報其快速且有序之清理計畫。

非銀行機構依據資產規模有不同之清理計畫呈報限期：

1. 首批呈報者之資產規模大於 2,500 億美元，截止日期為 2012 年 7 月 1 日。
2. 第二批呈報者之資產規模大於 1,000 億美元，截止日期為 2013 年 7 月 1 日。
3. 其餘呈報者之資產規模不大於 1,000 億美元，截止日期為 2013 年 12 月 31 日。

FDIC 及 FRB 在法規生效之 18 個月內，需聯合發布相關規定，包括：有投保之分支存款機構，如何就其業務風險充分受保障之相關資訊。

- (1) 描述所有權結構，資產、負債以及契約債務。
- (2) 確認證券之交叉擔保情形、主要交易對手、決定擔保品設質對象之程序；
- (3) 依據法規或命令，FRB 及 FDIC 應予提供之資訊。

⁴ The Council：Financial Stability Oversight Council，美國金融穩定監督委員會。

金改法亦要求 FRB 監理之非銀行金融機構與控股公司，提供報告給 FRB、Council、FDIC，係就有關該等機構或公司對其他重要性金融機構與控股公司之信用曝險，以及其他重要性金融機構與控股公司對該等機構之信用曝險。

（二）審查金融機構生前遺囑

FRB 及 FDIC 被要求審查金融機構「生前遺囑」（Living Wills）⁵報告及信用曝險報告。如報告有所不足，即FRB及FDIC共同決議清理計畫可信度不足，或難以依據破產法規促成有效清理，則FRB及FDIC通知該機構重送報告，藉以彌補不足之處。

（三）要求重送或無法重送可信清理計畫之處理

1. 要求適用更嚴格之條件：如機構無法重送修正之清理計畫時，FDIC 及 FRB 共同要求「機構或其子公司更嚴格之資本、槓桿，或流動性要件，限制營運成長、業務，以及操作等」；直至機構再提報可接受之計畫。

2. FDIC 及 FRB 在下列狀況下，具有要求出售部分資產與業務之權限：

（1）FRB 及 FDIC 已要求機構適用更嚴格之要件；

（2）機構在營運失利下，已適用嚴格要件之 2 年內，如未能再提出可接受計畫，則 FDIC 及 FRB 在諮商 Council 後，得共同要求出售部分資產與業務，藉以促成有效清理。

3. 其他得命令出售部分資產與業務之授權：

除前項 FDIC 及 FRB 經一定程序，得共同要求出售部分資產與業務外；FRB 亦得決定其所監理之非銀行金融機構，或資

⁵ 「生前遺囑」即清理計畫：因多數早期規畫未來如何在機構或系統性壓力下，將機構拆解取得資金，藉以儘量維持核心業務正常運作，並降低系統性風險，俗稱「生前遺囑」。

產不小於 500 億美元之銀行控股公司，如其對美國金融穩定構成重大威脅，經委員會三分之二同意，得要求機構採行紓緩措施，包括對併購加諸施行條件與限制，提供金融商品，以及要求機構中止營運；如 FRB 認定此等行動不足以緩和對金融穩定之威脅，則可要求機構出售部分資產與業務（意即出售或移轉資產或表外項目給非分支機構）。

四、美國大型金融機構另依據 FDIC 規定提報清理計畫

2010 年美國金改法要求 FDIC 及 Fed 必須確保大型銀行在營運陷入困境時，可以逐漸結束其營業而不會危及金融體系的安定。美國金改法除賦予主管機關在銀行財務狀況惡化至有可能危及金融體系安定時，得要求銀行出售部分營業部門之外，另授權 FDIC 運用清理計畫以決定那些大型銀行必須進行內部改組，以便在營運發生困難時，能被有秩序的拆解。

（一）依據 FDIC 有關 CIDI 之規定時程

特定受保障之要保存款機構（Covered Insured Depository Institution, CIDI）係指FDIC所保險之存款機構，其資產規模大於或等於 500 億美元⁶，2012 年 4 月 1 日FDIC要求CIDI開始呈報清理計畫。首批資料自 2012 年 7 月 1 日開始呈報，每一CIDI在資產規模達前揭標準時起 270 天內，需提報清理計畫給 FDIC。

（二）「出售策略」型態之清理計畫

FDIC 對清理計畫提供可行之出售策略，包括：

1. 對要保存款支付現金。

⁶ 資產規模係依據最近 4 次之儲蓄報表（call reports or Thrift Financial Reports）之平均數計算。

2. 購買資產並承受債務交易，同時由一家要保機構承受要保存款。
3. 購買資產並承受債務交易，同時由一家要保機構承受所有存款。
4. 購買資產並承受債務交易，同時由多家要保機構承受，但其分行可分別售予不同機構，藉以極大化銀行金融營業特許權之價值。
5. 將要保存款移轉給特許之過渡機構，作為承購存款特許執照，並在一家或多家要保存款機構承接前，做為暫時措施。

（三）「出售核心業務與資產」型態之清理計畫

FDIC 所提供「出售核心業務與資產」清理計畫，在接管後，將部分或所有資產做下列可行之處置，包括：

1. 在接管計畫下，保留部分或全部資產可廣泛透過市場賣給合格買家，包括要保存款機構或其他有興趣者。
2. 在 P&A 協議下，出售全部或部分核心業務線（business lines）與資產，對象為一家或多家要保存款機構。
3. 移轉全部或部分核心業務線與資產，對象為核可之過渡機構，藉以持續運作受移轉之核心業務線與服務；作為一項暫時措施，最終得以將核心業務線與服務，透過妥適市場機制予以出脫。

CIDI 所選定策略應顯示：對於存款保險基金而言，在清理 CIDI 方案中，最為省錢。

五、花旗集團清理計畫（生前遺囑）案例

（一）花旗集團清理計畫之背景摘述

花旗集團與花旗銀行分別依據金改法與 CIDI 規定，於 2012 年 7 月 2 日與其他系統性重要金融機構計 16 家（附錄二），提出第一批清理計畫。2012 年適逢花旗成立 200 周年，該集團自 2008 年金融風暴後仍能屹立不搖，對美國政府穩定金融之相關措施（包括清理計畫）自是全力配合。惟花旗集團為避免讓社會大眾誤以為其立即有清理之必要，強調該集團為強化體質，在擬議清理計畫之同時，花旗集團尚從 4 個面向改善體質：

1. 財務方面

（1）資本方面：2007 年底至 2012 年第一季底已籌資 1,400 億美元；普通股比率 2012 年第一季底為 12.5%，是 2007 年底 5.0% 之 2.5 倍；第一類資本比率 2012 年第一季底為 14.3%，約為 2007 年底 7.1% 之 2 倍；整體資本適足率 17.6%，高於 2008 年之 12.7%。

（2）流動性方面：2012 年第一季底無限制用途之流動資產為 4,200 億美元，較 2008 年底餘額成長 66%；2012 年第一季底流動資產占總資產之 22%；儘管 BIS 要求 2015 年起才正式實施流動性覆蓋比率（liquidity Coverage Ratio，LCR），惟該集團稱，目前業已符合 LCR 相關規定。

2. 策略方面：由產品核心改回以客戶為業務中心，認真服務超過 150 個全球重要都會之客戶。

3. 結構方面：為核心業務建立策略，並出售非核心業務之資產。2012 年第一季底，該集團非核心業務僅占資產之 11%，

包括將 9 家存託機構約 2 千億美元資產，完全轉移至其子公司花旗銀行。

4. 文化方面：重建策略，需重建並革新花旗集團之文化，建立責任式金融，確認客戶對花旗集團提供之業務有興致、業務能創造經濟價值，以及承擔金融體系之責任。

同時，花旗集團尚進行數項改革措施：

1. 降低曝險：降低風險集中度、重設風險限額、提高承銷標準、建置貸款損失準備；由於曝險改善，如花旗集團 2012 年底資產組合重做壓力測試，則預期相關損失可降低 69%。
2. 改善風險管理實務：包括企業全面之壓力測試，資本與流動性緊急應變計畫，以及風險治理。
3. 改進公司治理與內部控制：12 位董事會成員撤換 11 位，更新法規遵循、內部控制與操作風險功能相關主管。
4. 建立共同操作程序與平臺：將操作與技術平台予以整合，減少不必要之機構。
5. 集中化操作之基本設施：依據集中化整合平台，強化花旗之資料管理實務，透過相關組織、管理與技術發展，藉以達成全球最佳資料管理水準。
6. 建立執行紀錄之追蹤：花旗集團 2011 年盈餘 111 億美元，2012 年第一季 29 億美元，已從金融風暴成功脫困，並成功執行資本、流動性、出售資產與提高盈餘相關政策措施。

（二）花旗集團清理計畫彙整

花旗集團與花旗銀行配合主管機關要求，依所設定 A~K 等 11 要項，提出一份約 30 頁之清理計畫，經整理摘述如表 4，可略窺清理計畫之精要。

表 4 花旗集團清理計畫摘述

規定項目	內容摘述
A.機構名稱	花旗集團（2011 年底）： 1. 銀行業務：由花旗銀行（CBNA）主導，資產占集團 65%； 2. 資本市場兼銀行業務：花旗經紀交易商經營； 3. 操作與技術業務：由子公司負責。
B.核心業務類別描述	為符合清理計畫，將業務線分為三大類： 1. 交易服務核心業務線：全球支付、全球流動性與投資； 2. 證券與銀行業務核心業務線：公司貸款簿、債券資本市場、市債證券、全球外匯/地方市場、全球利率； 3. 全球消費銀行業務核心業務線： （1） 美國部分：包括零售銀行業務、消費者抵押貸款、聯名信用卡、零售服務等； （2） 全球消費者銀行業務：墨西哥、香港、新加坡、日本等。
C.金融資訊彙總：資產、負債、資本，及主要籌資來源	1.資產規模（2011 年底）：（單位：10 億美元；%） 集團資產：1,874、存款：866、股東權益：178 銀行資產：1,289、存款：880、股東權益：151 2.集團資本適足率（2011 年底）： 第一類普通股：11.80%；第一類資本：13.55% 整體資本適足率：16.99%；槓桿倍數：7.19 3.籌資來源（2012 年第 1 季底）： （1）存款：最重要穩定長期資金來源（資產之 68%）； （2）長期債券：1 年期以上，非銀行部門之最重要財源，借入 240.4；銀行部門借入 70.7；合計 311.1； （3）擔保融資：非銀行部門借入 226，佔其籌資之 3 成； （4）商業本票：銀行部門借入 14.8；非銀行部門借入 3.2；合計 21。
D.衍生性金融商品及避險業務	1.客戶需求：針對此部分，Citi 發展監督機制，包括： （1）集中化價格確認； （2）監督信用、市場、操作、壓力限額與會計相關業務； （3）經常將風險與壓力結果呈報給高階經理，並定期呈報給董事會之風險管理與財務委員會。 2.避險：透過不同策略管理以下風險： （1）利率風險（2）信用風險（3）外匯風險（4）協助客戶之

	風險（資產負債會因而改變）。																													
E.支付、結算與清算系統之會員資格	1.處理支付與現金清算系統：Mastercard 與 Visa 信用卡、Fed 媒體自動轉帳服務（FedACH Service），紐約清算所銀行同業支付系統（Clearing House Interbank Payments System，CHIPS），電子支付網路系統（Electronic Payments Network，EPN）、連續連結清算銀行（CLS Bank International，CLS Bank）。 2.結算交易與證券存託：美國衍生性商品結算機構（LCH Clearnet Limited，LCH）、歐洲期貨交易所之結算機構（ICE Clear Europe，ICE）、美國期貨與選擇權結算機構（Options Clearing Corporation，OCC）、美國證券結算機構（National Securities Clearing Corporation，NSCC）、美國固定收益證券結算公司（Fixed Income Clearing Corporation，FICC）、FICC 旗下之集中交易對手-抵押擔保證券部門（Mortgage-Backed Securities Division，MBSD）、FICC 旗下之另一集中交易對手-政府債券部門（Government Securities Division，GSD）、歐元證券保管清算系統（Euroclear Bank，Euroclear）、美國證券存託公司（Depository Trust Company，DTC）。 3.國際電訊事業：環球銀行金融電信協會（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication，SWIFT）。																													
F.國外營運概述	1. 全球公司治理功能：包括審計、各項遵循、財務、人力資源、法規、操作與技術、風險管理； 2. 性質業務分類：機構法人業務、消費者銀行業務、控股旗下公司業務； 3. 區域業務分類：（2012 年第一季：十億美元） <table><tr><td>地區</td><td colspan="2">資產（平均）</td><td colspan="2">營收</td></tr><tr><td>北美</td><td>593</td><td>42%</td><td>7.19</td><td>40%</td></tr><tr><td>歐洲中東非洲</td><td>295</td><td>21%</td><td>3.23</td><td>18%</td></tr><tr><td>拉丁美洲</td><td>167</td><td>12%</td><td>3.65</td><td>20%</td></tr><tr><td>亞洲</td><td>345</td><td>25%</td><td>3.97</td><td>22%</td></tr></table>					地區	資產（平均）		營收		北美	593	42%	7.19	40%	歐洲中東非洲	295	21%	3.23	18%	拉丁美洲	167	12%	3.65	20%	亞洲	345	25%	3.97	22%
地區	資產（平均）		營收																											
北美	593	42%	7.19	40%																										
歐洲中東非洲	295	21%	3.23	18%																										
拉丁美洲	167	12%	3.65	20%																										
亞洲	345	25%	3.97	22%																										
G.實質監理當局	1.控股公司之監理：Citigroup 由 FRB 監理； 2.子行之監理：全國性銀行 CBNA 由 OCC 監理，州存款機構由州銀行局與 FDIC 監理。另 FDIC 近期成立複雜金融機構辦公																													

	室（Office of Complex Financial Institutions，OCFI），專注處理大型複雜銀行之復原與清理。 3.經紀交易商之監理： （1）美國部分：Citi 於美國證券業務由 Citigroup Global Market Inc.（CGMI）執行，經紀交易商與投顧業務受 SEC 監理，期貨與商品業務受 CFTC 監理，身為交易所成員受美國金融業監管局（Financial Industry Regulatory Authority，FINRA）監理。 （2）美國以外部分：Citi 於美國以外證券業務由位於英國之 Citigroup Global Market Limited.（CGML）執行，受英國 FSA 監理；另在日本成立 Citigroup Global Market Japan Inc.（CGMJ），受日本 FSA 監理。
H.主要營運負責人員	1.Citigroup 主要負責人⁷：列舉 Citigroup 執行長（Chief Executive Officer）Vikram S. Pandit、Citibank 執行長 Eugene Mcquade 等 12 位主要營運負責人。 2.Citibank 主要負責人：列舉執行長 Eugene Mcquade 等 6 位主要營運負責人。
I.清理計畫公司治理架構與程序	建立管理階層委員會，監督清理之計畫過程；另建立高階管理工作團隊，藉以管理及實施計畫與發展過程；包括： 1.復原與清理計畫委員會； 2.清理監督委員會； 3.計畫管理室與高階工作團隊。
J.實質管理資訊系統概述	Citi 實質 MIS 管理系統有效運用策略性資料庫，主要包括： 1.風險管理關鍵性 MIS 平台； 2.營運-流動性管理關鍵性 MIS 平台； 3.財務計畫分析關鍵性 MIS 平台； 4.清理資訊系統。
K.清理策略之高層次描述	1.依據金改法第一章清理策略規劃措施； 2.依據金改法第二章，接受 FDIC 清理評估，其策略規劃措施（詳述如次節）。

資料來源：筆者整理自 Citi 及 Citibank 之清理計畫

⁷ 包括：執行長（Chief Executive Officer，CEO）；行政長（Chief Administrative Officer，CEO）；財務長（Chief Financial Officer，CEO）；營運長（Chief Operating Officer，CEO）；風管長（Chief Risk Officer，CEO）；會計長（Chief Accounting Officer，CEO）；技術長（Chief Technology Office，CEO）。

(三) 花旗清理策略之說明

清理計畫之前提假設：清理計畫係建構在如花旗控股公司倒閉，而其全球性銀行業務網路仍能運作，客戶仍能提領資金、與對手能繼續交易。此外，各種策略下，花旗整體或部分機構要能有一些潛在買主，可以接手花旗之業務。

1. 依據金改法第一章清理策略規劃措施

【花旗執行本項清理措施之目的】

執行清理措施，在花旗集團其他業務出問題時，能確保花旗銀行繼續營運；或降低對花旗客戶以及金融市場之傷害；甚至如需清理花旗銀行時，希望無須動用納稅人資金；並在儘量滿足前述目標下，保持花旗核心業務線之價值。

【花旗執行本項清理措施之方案】

- (1) 撤換高階管理與董事會成員：依法由 FDIC 撤換相關主管；花旗自稱有營運不中斷計畫，撤換主管不會危及對客戶之服務。
- (2) 花旗銀行增資：先由花旗金控注資；如金控財務不佳，可考慮在花旗金控倒閉之前，出售集團旗下之經紀交易商；如前項不可行，則花旗銀行應與花旗金控分離；至於留在金控旗下之經紀交易商，則另覓注資財源。
- (3) 縮小營運規模：維持業務之持續性，但出售部分業務或資產；即在維持業務持續性下，仍將部分業務移轉給同業，同時儘量保護存款人。花旗認為可提供金融危機以來縮小業務規模之經驗給主管機關，協助達成有效清理之目標。

2. 依據金改法第二章，接受 FDIC 清理評估，其策略規劃措施

- (1) 保有部分持續營運業務，保障存款人並避免系統性風險。

- (2) 運用第二章清理策略無須使用納稅人資金，其啟動係處理金控公司案例。
- (3) 集團之銀行與經紀交易商接受金控注資而持續營運，並可能改由過渡金控公司控管；情勢穩定後，過渡金控公司可回歸私部門，並由新領導團隊經營新金控公司。

伍、課程與研究心得及建議事項

一、課程心得

(一) 央行因應危機之三大類別工具各有不同重點

1. 挹注流動性：可使用工具包括存款準備金、公開市場操作、常備融通機制，以及換匯操作等；並可透過增加交易對手、延長交易期限、放寬擔保品等提升政策效果。
2. 支援資本：為保持央行政策之可信度，央行原則上應避免承擔資產減損風險，如須對金融機構注資，SEACEN 課程主張風險應由財政部承擔。
3. 建立信心：包括對媒體、對大眾，以及對相關機關，如何在危機期間做有效資訊溝通與協調；至於協調存款保險機制也是建立信心之一環。

(二) 總體政策須做有效協調

1. 早期總體政策論述之三難選擇：難以兼顧達成貨幣政策之自主性、浮動匯率與資本流動管制。
2. 近期總體政策論述之三難選擇：難以兼顧達成物價穩定、金融穩定與主權債務之可持續性；因而各主管機關須做有效溝通協調，避免各項政策效果相互抵銷。

在難以兼顧多項目標之達成下，須由相關主關機關協商如何選取效益最高之政策組合。

(三) 有效危機管理指導準則

1. 政府、央行與監理機關均應就危機管理之政策與態勢建立指導準則。
2. 針對處理危機關鍵議題，規畫詳細行動計畫。

3. 就擬採行措施，引用法律及法規條文。
4. 處理資訊議題：包括對監理單位、國會、政府領袖與媒體之互動。
5. 就所需文件建立表單，例如就最後融通與流動性支援措施建立標準化表單。
6. 溝通協調對象：須事先建立聯絡資訊表。

(四) 選擇不同清理模式主要受限於客觀條件

1. 接管：適用於管理階層無法執事。
2. 國有化：民營資本無法適時挹注，只得仰賴國有資本。
3. 過渡銀行：穩定情勢，準備出售或接管。
4. 區隔好資產與壞資產：俾利分開處理。
5. 購買或承接部分資產交易：協助維持關鍵服務持續運作。
6. 就不良機構進行破產清算：最後之選擇。

(五) 全球化或區域化環境下，似應強化跨機構及跨境溝通效能

1. 聯繫管道：平時即建立跨機構甚或跨境聯繫之管道，包括人員、電子通訊管道或建立熱線，俾利危機時有效分享資訊。
2. 外語能力：為利短時間內消化大量資訊，或有效進行跨境溝通，機構成員之國際語文能力需持續提升。
3. 溝通協調能力：如何就多方政策立場形成共識，如何與媒體溝通都是重要課題。

二、後續研究心得

(一) 清理計畫之選擇須兼顧經濟效益及金融穩定

世界銀行建議之銀行清理方法之 6 項選擇規範，筆者認為應係兼顧考量經濟效益、金融穩定，以及保護弱小：

1. 經濟效益：包括「直接財務及經濟成本極小化」、「不對股東進行救援」，以及「具備因應能力與資源」。
2. 金融穩定：包括「確定保障之最低層級能涵蓋『孤兒及寡婦』」、「傳染風險極小化」、「及時反應與清理」，以及「充足之透明化」。
3. 尚須考量保護弱小：成本效益係經濟行為之優先考量，惟為兼顧金融與社會安全，需要「保障孤兒及寡婦」，係指保障小額且較為單純之存款人，其尚不致損及市場紀律，為多數國家銀行清理機制原則之一。

(二) 清理時之損失吸納須兼顧程序與安全保障

1. 清算債權優先以淨值逐步吸納損失：依序為淨值、其他股權工具、無擔保債權、無保險債權等，直至損失被吸納為止。
2. 債權轉換為股權：依據清算債權之優先順序，逐步將無擔保債權、無保險債權等，轉換為淨值或其他股權工具。
3. 可轉換或契約性工具：先進行轉換或打銷，再依據前 2 項原則進行處理。
4. 兼顧「沒有債權人比起清算時變得更糟」之安全保障：如債權人獲償額度低於機構破產時債權人能分配之最低額度，則債權人應被補償。

(三) 美國清理制度提升存保公司在金融安全體系之重要性

1. FDIC 列名 FSOC 成員：FDIC 為美國金融穩定監督委員會有投票權 10 名成員之一。

2. FDIC 參與決策系統性風險事宜：系統性風險則由 FDIC、FRB 與財政部作決議。儘管金融機構如係經紀商與交易商，FDIC 角色由 SEC 取代，惟有關係系統性風險之認定程序，FDIC 仍舊擔任諮詢角色。
3. FDIC 要求 CIDI 提報清理計畫：FDIC 所保險之存款機構，其資產規模大於或等於 500 億美元者提報清理計畫，自 2012 年 7 月 1 日開始提報，另每一 CIDI 在資產規模達前揭標準時起 270 天內，需提報清理計畫給 FDIC。
4. FDIC 具有三階層取得清理資金之權力：（1）FDIC 自財政部借款；（2）FDIC 自獲償較高之債權人收回部分資金；（3）FDIC 對合格金融機構或任何資產不低於 500 億美元之非銀行金融機構按風險評估增收費用。

（四）花旗集團清理計畫案例提供執行方案範例

1. 確保核心業務能繼續執行：花旗集團其他業務出問題時，能確保核心花旗銀行繼續營運，降低對花旗客戶以及金融市場之傷害。
2. 增資或出售非核心業務：先由花旗金控注資；如不佳可考慮出售集團旗下之經紀交易商；如再不行，則銀行應與金控分離；至於留在金控旗下之經紀交易商，則另覓注資財源。
3. 過渡金控公司：集團之銀行與經紀交易商接受金控注資而持續營運，並可能改由過渡金控公司控管；情勢穩定後，過渡金控公司可回歸私部門，並由新領導團隊經營新金控公司。
4. 縮小營運規模：維持業務之持續性，但出售部分業務或資產，同時儘量保護存款人。花旗認為可提供金融危機以來縮小業務規模之經驗給主管機關，協助達成有效清理之目標。

5. 撤換高階管理與董事會成員：依法由 FDIC 指定撤換相關主管；花旗自稱有營運不中斷計畫，撤換主管不會危及對客戶之服務。

(五) 推動金融機構訂定清理計畫符合國際趨勢

1. FSB 推動國際一致實施「有效清理關鍵屬性」：2012 年下半年起，FSB 將要求會員國評論推動實施「有效清理關鍵屬性」相關成效。2013 年開始，現行 29 家全球級之系統性重要金融機構（G-SIFIs，名單參附錄三）將被要求符合 FSB 之相關要件，包括：危機管理團隊、清理計畫，以及機構可分解評估。FSB 將彙整相關評論與評估資訊，如國際日後需因應危機時，可作為改善跨國合作誘因之重要基礎。
2. 各國一致性實施清理計畫，有助於消弭各國利益之差異：針對因應大到不能倒（too big to fail）金融機構發生問題，有效清理係政策架構之核心要素之一。FSB 成員均能在該國備妥有效清理機制，以利確實執行有效清理，國際上才能一致實施 FSB 之「有效清理關鍵屬性」，則更能有助於 SIFIs 之更有效清理，也是跨境合作有效清理 SIFIs 之重要前提，因其能消弭各國利益之差異。
3. 國際金融市場基礎設施亦推動清理計畫：「有效清理」已是國際金融業與金融市場共同推動之重要事項，2012 年 7 月 31 日 BIS 之 CPSS⁸ 與 IOSCO⁹，共同發布「金融市場基礎設施之復原與清理」評論報告（Recovery and Resolution of Financial Market Infrastructure, Consultative Report），希望各界在 2012 年 9 月 28 日以前提供評論意見。金融市場基礎設施在國際金融體系

⁸ CPSS 係指支付暨清算系統委員會（Committee on Payment and Settlement Systems）。

⁹ IOSCO 係指國際證券管理機構組織（The International Organization of Securities Commissions）。

扮演重要角色，如其停止有效運作，將導致系統嚴重潰敗；因而應遵循復原與清理之機制與策略。

三、建議事項

（一）推動國內重要金融機構建置清理計畫

鑒於國際已將「推動金融機構訂定有效清理計畫」，作為達成金融穩定之必要措施，我國金融主管機關似可參酌訂定該等規定。

1. 銀行部分：鑒於我國仍以間接金融為主，銀行持續有效營運，為金融體系健全運作之關鍵。因而，如以 FDIC 之資產規模 500 億美元（約合新台幣 1.5 兆元）為標準，則目前國內有 10 家銀行達此標準。
2. 金控公司部分：如以 FRB 依據資產規模由大至小，三階段逐步推動之精神，國內 14 家金控公司似無論資產規模大小，均須配合辦理。

惟金融主管機關仍可視國內金融情勢、金融機構之體質及其對整體金融體系穩定運作之重要性，斟酌考量相關推動標準與推動時程。

（二）持續關注國際推動金融市場基礎設施建置清理計畫之發展

2012 年 7 月 31 日 BIS 之 CPSS 與 IOSCO，共同發布「金融市場基礎設施之復原與清理」評論報告，希望各界在 2012 年 9 月 28 日以前提供評論意見。該報告延續 FSB 之強調透過清理計畫，避免因金融機構失序所導致金融市場潰敗，繼而加重納稅人負擔；更強調如何將 FSB 訂定之「有效清理制度之重要屬性」運用到「金融市場基礎設施之復原與清理」，除清理外，

更重視如何復原相關關鍵功能，其發展值得國內相關機關或市場機構持續追蹤分析。

（三）持續關注國際危機有效管理方法之發展

1. 持續蒐集國際重要組織（如 BIS、IOSCO、FSB、FDIC、IADI 等）有關風險管理資訊，此等國際組織之資訊由各國提供並經專家深入研討與彙整，並提供多項施行準則，甚有參考價值。
2. 持續參與國外央行或重要組織（包括 SEACEN）之課程或研討會：相關課程訓練或研討資料，可作為我國提升風險管理能力與因應危機之參考；而且透過交流與研討，不但能夠精進危機管理能力，更能建立國際聯絡管道，俾做國際合作之基礎。

（四）建立或改善國內因應金融危機機制

1. 金融市場設施：維持金融體系之健全運作，除平時建立各系統標準作業程序，讓各系統順暢運作外，並建立足量之危機緊急應變計畫，包括備援系統，以及透過模擬訓練，使實體營運者能順利使用備援措施，達到設施服務不中斷原則。
2. 金融法規之研修：有效清理制度如要廣為實施，則要求機構合併或停業、清理人有權自債權人收回部分資金與兼顧「沒有債權人比起清算時變得更糟」，以及相關經辦人之免責條款等，均賴研修或訂定相關法規。
3. 金融政策措施：各金融主管機關平時即應備妥可行政策方案，俾利緊急時啟動；並可參酌國際危機管理新動向，藉以改善相關危機之因應政策。

(五) 加強員工教育訓練，提升專業協調與語文溝通相關能力

全球化或資訊化環境下，相關機關須加強跨境溝通：

1. 國際語文能力：國際資訊之擷取，跨境機構聯繫與溝通均具重要性，因而相關機關或機構員工之國際語文能力需持續提升。
2. 溝通協調能力：如何就多方政策立場形成共識，如何與媒體溝通都是重要課題；尤其在危機期間，與大眾良性溝通是政策成功之重要關鍵。
3. 參加國際組織專業活動：除能進一步提昇語文及溝通能力外，透過此類活動，更能掌握國際經濟金融動向，並能進一步在相關議題上發展合作契機；亦能在必要時，有助於金融穩定之達成。

參考文獻：

中央存款保險公司（2011），「全球金融監理改革與存保制度之發展趨勢」，2008 年全球金融危機紀要-IV，11 月。

_____（2012），「美國聯邦存款保險公司問題銀行處理機制及經驗」，國際訓練研討會講義，7 月。

中央銀行（2012），「加強系統性重要金融機構之金融監理」，中央銀行金融穩定報告第 6 期，5 月。

_____（2012），中央銀行全球金融危機專輯，12 月。

蕭翠玲（2009），「有效存款保險制度核心準則與存保制度相關議題」，國際貨幣金融資訊簡報第 173 期，中央銀行內部參考資料，8 月。

_____（2009），「國際因應次貸危機措施對國內改進流動性管理之借鏡」，國際貨幣金融資訊簡報，46-94 頁，6 月。

_____（2010），「國際因應金融危機政策措施及後續加強總體審慎措施」，國際貨幣金融資訊簡報第 196 期，中央銀行內部參考資料，7 月。

_____（2010），「跨境銀行業之流動性風險管理」，參加亞洲開發銀行區域研討會，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，12 月。

_____（2011），「日本央行之貨幣政策與穩定金融措施」，中央銀行國際貨幣金融參考資料第 62 輯，84-111 頁，12 月。

蕭翠玲，林曉伶（2009），「英國與歐元區之穩定金融措施」，中央銀行全球金融危機專輯，101-118 頁，12 月。

蘇導民（2011），「清理破產銀行之方法、規範與準則」，參加 SEACEN 訓練課程，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書，8 月。

Bair, Sheila (2011) , “Clarification on Living Wills and the Orderly Liquidation Process,” FDIC, June 16.

Board of Governors of Federal Reserve System (2011) , “Announcement of a final Rule to Implement the Resolution Plan Required in Dodd-Frank Act ,” Federal Reserve Press Release, October 17.

_____ (2011) , “Resolution Plans,” Rules and Regulations of Federal Register, November 1.

Bolzico, Javier, Yira Mascaro, and Paola Granata (2007) , “Practical Guidelines for Effective Bank Resolution,” World Bank Policy Research Working Paper 4389, November.

Caruana, Jaime (2012) , “Policymaking in Interconnected World,” Speech by General Manager, Bank for International Settlements, August 31.

_____ (2012) , “It’s Time to Address the Root Causes,” Speech by General Manager, Bank for International Settlements, June 24.

CPSS-IOSCO (2012) , “ Recovery and Resolution of Financial Market Infrastructures, ” Consultative Report Issued by CPSS-IOSCO, July 31.

FDIC (2011) , “FDIC Staff Summary of Certain Provisions of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act,” Formerly H.R.4173/S. 3217, June 16.

_____ (2012) , “FDIC Final Rule on CIDI- Frequently Asked Questions,” Federal Deposit Insurance Corporation, April 1.

FSB (2011) , “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions,” Financial Stability Board, October 4.

_____ (2011) , “Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions,” Financial Stability Board, November 4.

Hannoun, Hervé (2011) , “Financial crises: the role of deposit insurance,” Introductory remarks of the IADI’ s 2011 Research Conference, June 8,.

_____ (2012) , “Case Study from Brazil on Systemic Crisis,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

_____ (2012) , “Options for Bank Resolution,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

_____ (2012) , “Whither the Direction for Market Regulation and Supervision,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

Hoffmann, Alvir (2012) , “Whither the Direction for Market Regulation and Supervision,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

Lai, Alexandra and Adi Mordel (2012) , “The Resolution of Systemically Important Financial Institutions,” Financial System Review of Bank of Canada, June.

Phang, Hooi Eng (2012) , “SEACEN-TORONTO Center Crisis Simulation Exercise on Terrastan,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

_____ (2012) , “SEACEN-TORONTO Center Crisis Simulation Exercise on Terrastan,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

Sabourin, Jean Pierre Sabourin (2012) , “Role of Deposit Insurance in Crisis Preparation and Management,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

Vossen, Jan Willem van der (2012) , “Central Bank Instruments in Times of Financial Crisis,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

_____ (2012) , “Contingency and Crisis Management Planning,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

Wang, Tok Yoke (2012) , “Case Study on Macroprudential Surveillance,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

_____ (2012) , “Interpreting Macroprudential Indicators and the Importance of Information Sharing,” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

Yahaya, Abu Hassan Alshari (2012) , “Maintaining Credibility in Times of Crisis Through Effective Communication, ” Course on Crisis Preparedness in Interconnected Markets, June 10-15.

附錄一、本報告中英文名稱對照表

縮寫	英文名稱	中文名稱
CFPB	Consumer Financial Protection Bureau	美國消費者金融保護局
CFTC	Commodities Futures Trading Commission	商品期貨交易委員會
CHIPS	Clearing House Interbank Payments System	紐約清算所銀行同業支付系統
CIDI	Covered Insured Depository Institution	要保存款保險機構
CLS Bank	Continuous Linked Settlement Bank International	連續連結清算銀行
CMGs	Crisis Management Groups	危機管理團隊
CPSS	Committee on Payment and Settlement Systems	支付暨清算系統委員會
Council	Financial Stability Oversight Council	美國金融穩定監督委員會
DIA	Deposit Insurance Agency	存款保險機構
Dodd-Frank Act	Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act	陶德法蘭克華爾街金融改革及消費者保護法，簡稱 陶德法蘭克金改法
DTC	Depository Trust Company	美國證券存託公司
EPN	Electronic Payments Network	電子支付網路系統
Euroclear	Euroclear Bank	歐元證券保管清算系統
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation	聯邦存款保險公司
Fed	Federal Reserve System	美國聯邦準備體系
FedACH	FedACH Service	Fed 媒體自動轉帳服務
FHFA	Federal Housing Finance Agency	美國聯邦住房管理局
FICC	Fixed Income Clearing Corporation	美國固定收益證券結算公司
FINRA	Financial Industry Regulatory Authority	美國金融業監管局
FRB	Federal Reserve Board	聯邦準備理事會
FSB	Financial Stability Board	金融穩定委員會
FSOC	Financial Stability Oversight Council	金融穩定監督委員會

GB-BB	Good Bank-Bad Bank	好銀行-壞銀行
G-SIFIs	Global Systemically Important Financial Institutions	全球性之系統性重要金融機構
IADI	International Association of Deposit Insurers	國際存款保險機構協會
ICE	ICE Clear Europe	歐洲期貨交易所之結算機構
LCH	LCH Clearnet Limited	美國衍生性商品結算機構
LCR	Liquidity Coverage Ratio	流動性覆蓋比率
IOSCO	International Organization of Securities Commissions	國際證券管理機構組織
M&A	Merge & Acquisition	合併與收購
MIS	Management Information System	管理資訊系統
NCUA	National Credit Union Administration	信用合作社管理局
NSCC	National Securities Clearing Corporation	美國證券結算機構
OBA	Open bank assistance	停業前財務協助
OCC	Office of the Comptroller of the Currency	通貨監理署
OCC	Options Clearing Corporation	美國期貨與選擇權結算機構
OCFI	Office of Complex Financial Institutions	複雜金融機構辦公室
P&A	Purchase & Assumption	購買資產並承受債務
RRP	Recovery and Resolution Plan	復原與清理計畫
SEACEN	South East Asian Central Banks Research and Training Centre	東南亞國家中央銀行組織研訓中心
SEC	Securities and Exchange Commission	證券交易管理委員會
SIFIs	Systemically Important Financial Institutions	系統性重要金融機構
SIPC	Securities Investor Protection Corporation	美國證券投資人保障機構
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication	環球銀行金融電信協會

附錄二、提報生前遺囑之 16 家系統性重要金融機構
(2012 年 7 月 2 日)

	Legal Entity	Legal Name of Parent Company	Type of Plan	Due By
合寫一份	Bank of America Corporation		165(d)	July 2, 2012
	Bank of America NA	Bank of America Corporation	CIDI	July 2, 2012
	FIA Card Services NA	Bank of America Corporation	CIDI	July 2, 2012
合寫一份	Barclays Plc		165(d)	July 2, 2012
	Citigroup Inc.		165(d)	July 2, 2012
	Citibank NA	Citigroup Inc.	CIDI	July 2, 2012
	Credit Suisse Group AG		165(d)	July 2, 2012
	Deutsche Bank AG		165(d)	July 2, 2012
合寫一份	The Goldman Sachs Group, Inc.		165(d)	July 2, 2012
	Goldman Sachs Bank USA	The Goldman Sachs Group, Inc.	CIDI	July 2, 2012
	JPMorgan Chase and Co.		165(d)	July 2, 2012
	JPMorgan Chase Bank NA	JPMorgan Chase and Co.	CIDI	July 2, 2012
	Chase Bank USA NA	JPMorgan Chase and Co.	CIDI	July 2, 2012
	Morgan Stanley		165(d)	July 2, 2012
	Morgan Stanley Bank NA	Morgan Stanley	CIDI	July 2, 2012
	UBS AG		165(d)	July 2, 2012

資料來源：FDIC 於 2012 年 7 月 5 日公告

附錄三、FSB 公告 29 家全球系統性重要金融機構

(2011 年 11 月 4 日)

G-SIFIs

For which the resolution-related requirements will need to be met by end-2012

Bank of America
Bank of China
Bank of New York Mellon
Banque Populaire CdE
Barclays
BNP Paribas
Citigroup
Commerzbank
Credit Suisse
Deutsche Bank
Dexia
Goldman Sachs
Group Crédit Agricole
HSBC
ING Bank
JP Morgan Chase
Lloyds Banking Group
Mitsubishi UFJ FG
Mizuho FG
Morgan Stanley
Nordea
Royal Bank of Scotland
Santander
Société Générale
State Street
Sumitomo Mitsui FG
UBS
Unicredit Group
Wells Fargo