

摘 要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會及韓國存款保險公司

二、出國期間：101 年 11 月 12 日~101 年 11 月 17 日

三、地點：韓國首爾

四、與會人員

本次訓練會議計有來自 25 國金融監理機關與存保機構代表等 60 餘人參加，與會者針對訓練內容，抒發己見或提問，同時亦就各國實際作業與實務上遭遇之問題，與其他學員進行經驗交流與意見溝通，討論情況相當熱烈，有效達到雙向溝通與交流之目的。本公司陳副總經理聯一受邀擔任講座，講授有關我國金融預警與及時干預措施等議題獲得與會者熱烈迴響，有助於提昇本公司之專業地位及國際形象。

五、訓練會議主要內容

本次會議主題為「存款保險：完備之法律架構」，探討下列四項議題：

- (一)存款保險組織的職責、權限及治理
- (二)早期偵測、及時干預及資訊取得
- (三)問題金融機構處理程序
- (四)清理程序及法規

六、心得與建議

- (一)存保機構應建立有效之處理政策與程序，俾建構完善問題金融機構退場機制，金融安全網成員應充分合作與分享資源
- (二)為防範「太大不能倒」之問題一再發生，存保機構在處理大型金融機構之角色應更具積極性，以於危機發生時獲致更妥適之處理

(三)加速推動跨國合作處理金融危機之機制

(四)妥適建制完備之金融機構清理法制，利於問題金融機構之退場處理

(五)存保機構之員工在處理問題金融機構時應享有適切之法律保障

目錄

壹、前言.....	4
貳、本次訓練會議之重要內容.....	5
一、如何建制適切且有效之存款保險制度.....	5
二、存款保險機構之治理架構與法律保障.....	8
三、存款保險制度在金融監理政策與法規制定程序中扮演 之角色.....	8
四、及早介入及時偵測與相關資訊之評估.....	10
五、有效問題金融機構處理程序.....	12
六、問題金融機構處理程序--日本處理振興銀行法律議題之 挑戰.....	15
七、問題金融機構處理程序--奈及利亞經驗.....	18
八、清理權能與法律限制-美國 FDIC 經驗.....	19
九、問題金融機構資產回收程序--印尼經驗.....	28
參、心得與建議.....	30
參考資料.....	34
附錄 訓練會議講義簡報及議程	

壹、前言

本公司指派副總經理陳聯一及國際關係暨研究室副主任黃鴻棋代表本公司參加國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers,以下簡稱 IADI)與韓國存款保險公司(KDIC)共同於 101 年 11 月 13-16 日假韓國首爾舉辦之 2012 年第二場次中高階主管「存款保險：完備之法律架構 (Deposit Insurance: A Well-Developed Legal Framework)」訓練會議，陳副總經理並受邀擔任講座，講授有關金融預警與及時干預措施等議題，分享我國經驗，並與各國與會者進行意見交流。

此次訓練會議訓練內容以存保制度之完善法律架構為主軸，再分以下列議題分組深入探討並由相關國家分享經驗：存款保險機構的職責、權限及治理；早期偵測、及時干預及資訊取得；問題金融機構處理程序；清理程序及法規等(課程講義及會議議程詳附錄)。此外為使與會人員得充分參與討論並與講座交換意見，本次訓練會議於第三日下午規劃了「綜合座談」場次，邀請 8 位講座同台進行研討。本次訓練會議計有來自 25 國金融監理機關與存保機構代表等 60 餘人參加，與會者針對訓練內容，抒發己見或提問，同時亦就各國實際作業與實務上遭遇之問題，與其他學員進行經驗交流與意見溝通，討論情況相當熱烈，有效達到雙向溝通與交流之目的。以下爰就訓練會議之重要內容臚列說明如后，最後提出心得與建議。

貳、本次訓練會議之重要內容

一、如何建制適切且有效之存款保險制度

墨西哥存款保障機構總經理 Mr. Luis Eduardo

PALAZUELOS Zaragoza

2008 年全球金融風暴發生後，存款保險制度對於維護存款人信心及穩定金融之功能益發顯得重要。許多國家為使其存款保險業務更具效能，在其現行法律與權限下紛紛採行補強措施，俾履行存款保險制度之公共政策目標與職權。IADI 之有效存款保險制度 18 項核心原則，對正在實施、檢討或積極改善其存款保險制度之國家而言，可作為評估其存款保險制度之有效工具並可作為存款保險機構與決策者訂定改進措施之基礎。

(一) 建置有效存款保險制度考量因素

此外有效之存款保險制度尚需考量一國銀行體系之相互影響因素，如經濟及銀行體系狀況、金融安全網各機構之健全治理、審慎法規及監理、完善發展之法制基礎及會計與揭露制度。

1. 一國銀行體系之健全與否，除須掌握銀行體系內是否有經營不善之金融機構外，尚須衡量整體銀行體系之穩健程度。
2. 金融安全網成員之健全治理，有助於金融架構之強化，且會直接影響銀行體系之穩定。建立良好治理機制之四大要素為獨立運作、負責度、透明度及充分揭露、廉正度。
3. 堅實且審慎之法規及監理，應規範惟有具有繼續經營能力之銀行方能營運及參加存款保險。銀行必須具備充足之資本，並依循健全及審慎之風險管理、治理及其他商

業慣例。監理機構必須具備有效之新設銀行核發營運執照及立案機制、就個別銀行定期進行全面金融檢查、含及早偵測與及時干預在內之問題銀行處理機制等。

4. 發展完善之法規機制應包括各項商業制度相關法制，涵蓋公司、破產程序、契約、消費者保護、反貪污及反詐騙、私人財產法等規範。此外，法規機制須明定存款保險機構得以約束要保機構遵守其規範。
5. 透過完善之會計及揭露架構，發布確實可信且及時之資訊，可提供管理部門、存戶、市場及主管機關等對銀行之風險狀況進行決策判斷時使用，進而增加市場、法規及監理等之紀律。健全之會計及揭露架構應包括建制定義完善且符合國際標準之會計原則及慣例。

(二) 問題金融機構處理機制

1. 有效的銀行倒閉處理機制需要一個營運獨立及負責任之存保機構，存保機構並需具備明確的法定權責以隔絕不當的政治及產業干擾，如此可提供高標準的廉正度、信賴度及合法性，並降低於處理倒閉銀行時所面臨之政治干擾及監理寬容。
2. 賦予存保機構之權限應與其公共政策目標及法定職責一致，倘存保機構之法定職責係以最小成本法處理倒閉銀行，則應同時賦予必要的授權，包括：有權決定適切之處理方法、在銀行倒閉前即進行預防措施以控制承保風險等。
3. 建置適切的法律架構以支援倒閉銀行之處理，並賦予存保機構和監理機關相關權限，以降低或減輕系統性危機對金融體系所造成之損害，包括：應明定立即糾正措施以避免銀行危機和連鎖效應、在處理系統性金融危機或

需動用公共資金時得免除最小成本處理法之限制等。

4. 雖然各國對主管機關介入處理問題銀行之授權規定各有不同，仍宜制定規則化或法定之啟動機制，以利及早介入處理問題銀行及決定是否已符合倒閉之標準，此對存保機構或金融安全網成員至為重要。
5. 當銀行經營不善而倒閉時，存保機構應迅速、公平並準確賠付保額內存款人，負責處理倒閉銀行者（清理人）應以整體處理成本最小化、資產回收值最大化及避免金融市場之不穩定為主要目標。此外，為強化金融市場紀律，對造成金融機構倒閉之不法人員應採取相關法律措施。

(三) 墨西哥處理問題機構機制現況

2008 年金融海嘯期間，墨西哥尚無銀行倒閉，該國之金融危機主要發生於 1994 年至 1995 年間，該次危機曾造銀行利率飆升，披索（Peso）劇烈貶值、外匯存底大幅滑落及全年 GDP 負成長，該次危機後政府採取多項金融改革措施，並於 1999 年創設墨西哥存款保險機構（the Institute for the Protection of Banking Savings, IPAB）。

IPAB 自 1999 年成立後，陸續建立該國問題銀行之處理機制，包括：2004 年採行立即糾正措施、2006 年後則採行因應系統危機之金融穩定委員會制度、要保存款查核權、與主管機關會同查核權、最小成本法、財務協助、過渡銀行、購買與承受及理賠等方式，目前則進行問題機構清算制度之改革。

二、存款保險機構之治理架構與法律保障

韓國存款保險公司處長 Mr. Min Ho Choi

(一) 存款保險機構之治理

存款保險機構必須運作獨立、透明、負責任、不受政治與金融業之不當干預。

(二) 法律保障

存款保險機構及所屬員工，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。該等人員應遵循利益迴避原則及行為準則，以確保公務之負責執行。法律保障應明訂於相關法律及管理準則中，並於正當情況下將涉及訴訟之成本涵蓋於法律保障內。

三、存款保險制度在金融監理政策與法規制定程序中扮演之角色

加拿大存款保險公司(Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC)公共事務部副總經理兼法律總顧問 Ms. Claudia Morrow

(一) 確立欲達成之公共政策目標

1. 設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策目標應予正式明定，並妥善整合於存款保險制度之設計中。存款保險制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定及保障存戶。存款保險制度之公眾政策目標須明定及正式載明。例如透過法規明定或記載於法規之序文中。

2. 存款保險機構之職權(Mandate)

存款保險機構之職權必須明確，且需正式載明，俾能權責相符，並確保與預期之公共政策目標達成一致性。存款保險機構之職權應予明確，且需正式載明，例如透過法規明定或記載於法規之序文中。該職權係闡明存款保險機構於金融

安全網之角色及責任。賦予存款保險機構之職權應與訂定之公共政策目標、權能及責任相符。

3. 存款保險機構之權能(Powers)

存款保險機構應具備所有足使其履行職務之權能，且應正式載明。所有存款保險機構應具備籌措賠付資金、訂定保險契約、制訂內部營運預算及相關程序，以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其對存款人之責任等權限。存款保險機構之權能必須明定，且需正式載明於法規或規定。存款保險機構之權能須符合職權及公共政策目標。

4. 機構治理

存款保險機構營運資金之籌措應足使該機構之運作具自主性及獨立性，並建置公開透明的機制，使董事會成員及存款保險機構之高階主管於履行存款保險機制設定之公共政策目標及職權時並能履行其職能。存款保險機構的經營應透明穩健，並應定期揭露其業務概況、公司治理狀況、組織架構及財務報表。

5. 保障範圍及額度

最高保額應採限額且易於確認，並應能充分保障大多數存戶、符合存款保險制度之政策目標及與存款保險制度之設計達成一致性。

6. 存款保險基金之籌措

存款保險制度應具備完善之基金籌資機制，以確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。無論是採事前累積、事後攤派或混合制累積基金之存款保險制度，於施行風險差別費率機制時，其計算標準應對所有要保機構公開。存款保險制度之基金籌資應由要保機構負擔，並由存款保險機構負責執行。

7. 公眾意識

為有效落實存款保險制度功能，存款保險機構有必要持續向社會大眾進行宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障權益及限制，並與存款保險機構之公共政策目標及權能一致。存款保險公眾意識計畫目標應明定主要宣導對象，並運用多元化之宣導工具，且將不同宣導對象所欲達成之宣導效果列為編列預算之主要考量因素。

8. 金融服務普及性(Financial Inclusion Issues)

(1) 金融服務普及性與存款保險之關聯

存款保險的存在為小額存款人帶來保障，並發揮關鍵作用。因此讓民眾藉由使用安全及可負擔的小額存款服務，可促進金融服務的普及性。另藉由系列宣導活動，強化民眾對存款保險之公共意識，宣導存款安全，並協助民眾與金融機構的互信。當大眾對正式金融機構及金融體系的信心增加，存款保險可強化民眾與金融機構的往來。

(2) IADI 於金融服務普及性之角色

IADI 研究與準則委員會特設立金融服務普及性暨金融創新研究委員會投入相關的研究，研究重點側重於金融服務普及性與存款保險關係、與其他金融監理標準制定機構(Standard Setting Bodies, SSBs)及國際組織之合作、探討存款保險、無銀行帳戶族群(unbanked)、因應無銀行帳戶族群所衍生金融創新科技及商品之關聯，並進行一系列研究。

四、及早介入及時偵測與相關資訊之評估

英國金融服務賠付機制(FSCS)處長 Mr.Alex Kuczynski

(一) 及早偵測、立即糾正及處理措施

1. 存款保險機構應為金融安全網之一環，共同參與對問題金融機構採取及早偵測、立即糾正及處理等各項措施。金融

安全網成員應儘早確定金融機構是否已列入或即將列入問題機構之時機，且應建置明確啟動標準，並由運作獨立之金融安全網權責機構執行。

2. 停業金融機構處理機制應明訂於法令或規章，且對於問題金融機構之及早偵測、立即糾正及處理等各項措施應能發揮效力。問題金融機構之處理架構需排除有礙於立即糾正、早期干預及處理等決策之各項法律行為。
3. 金融安全網成員應具備營運獨立性及權限，俾能在停業金融機構處理機制下完善自身任務，另應具備明確之及早干預機制，以確保相關權責部門即時對問題金融機構採行必要處理措施，俾使問題金融機構得以有秩序之清理。
4. 訂定停業金融機構處理機制原則，以確認銀行是否已經或預期面臨嚴重財務困境，作為啟動早期干預及糾正等相關措施之基礎，並降低未來停業處理之可能性且應使存款保險基金之損失降至最低。

(二) 英國處理問題金融機構制度

2008 年銀行法修正建置問題銀行特別處理機制(Special Resolution Regime, SRR)，SRR 包含三種措施：由民營機構購買與承受問題銀行(Private Sector Purchaser)、設立過渡銀行(Bridge Bank)及暫時性國有化(Temporary Public Ownership)，新銀行法賦予主管機關處理問題金融機構的權限，以最小化對社會大眾及金融體系之衝擊，並有權在危及金融安定時將銀行控股公司國有化。金融服務管理局(FSA)需檢視所有具高度影響力金融機構是否已完成訂定相關復原及清理計畫，並洽商英格蘭銀行與財政部，以確保金融機構的相關計畫可協助處理自身倒閉，也應參與評估金融機構所訂定之倒閉處理計畫。

五、有效問題金融機構處理程序

馬來西亞存款保險公司(MDIC)執行長 Mr. J.P. Sabourin

(一) 何謂有效處理機制

有效處理機制需符合下列政策目標

1. 降低處理成本
2. 降低金融市場混亂
3. 資產回收利益最大化
4. 維持存款大眾信心及金融穩定
5. 維持金融體系之營運
6. 理賠作業迅速、正確且公平

(二) 有效處理機制之基本要素

1. 金融安全網成員之法規角色及權責均定義清楚且可施行
2. 國家之法律基礎需能提供有效且及時之處理機制
3. 相關法制及機能均可處理任何型式之金融機構
4. 採行有效之處理工具之同時仍能維持金融體系正常營運
5. 處理法規明訂最低處理成本
6. 處理法規明訂倒閉機構股東須優先承受損失
7. 處理相關倒閉機構交易對手需為正常營運機構
8. 處理程序務必一次完成

(三) 馬來西亞處理問題金融機構機制之法律架構

馬來西亞問題金融機構處理係由馬來西亞中央銀行與 MDIC 共同負責，依據新修定之存款保險法，當要保機構 (包括銀行與保險公司) 倒閉時，依法賠付存款人或保單持有人。中央銀行係金融監理機構，賦有檢查權、監督權及處分權，並擔任最後融通者角色，央行於決定金融機構不具繼續經營價值後，則由 MDIC 執行後續問題處理，MDIC 為降低或避免危及金融體系或馬來西亞存保基金

之損失，得承受及處置會員機構之資產，取得及處置會員機構之股權，對會員機構提供資金，辦理貸款、存款等財務協助。

(四) 2011 年馬來西亞存款保險法修訂重點

1. 明訂處理所需之法規
2. 明訂處理機制所需權能
3. 明訂主管機構執行處理時點之權能
4. 明訂處理相關機構員工之免責權

(五) 策略聯盟協議(Strategic Alliance Agreement,SAA)

1. MDIC 與馬來西亞中央銀行簽定 SAA 為執行依據，以確保金融安全網成員間之責任分工與有效地溝通協調及合作，MDIC 執行長亦為中央銀行金融穩定委員會委員。
2. MDIC 存款保險法規定，馬來西亞中央銀行將按時提供 MDIC 各會員機構檢查報告、信用評等、財務業務健全性評估，並隨時監控金融環境變遷可能影響會員機構經營情況，及時通知 MDIC 承保可能面臨風險之相關訊息。
3. MDIC 為控制承保風險，必要時亦得報請中央銀行對會員機構辦理金融查核，或經中央銀行書面核准後，委託獨立會計師辦理金融查核，查核範疇包括：存款帳冊之內控、保費計算正確與否等。
4. MDIC 可依據與中央銀行所達成之策略聯盟協議對要保機構辦理專案檢查。

(六) 現行處理問題金融機構機制

1. 主管機關宣布金融機構支付不能前，MDIC 有下列權能

(1) 損失控管機制

(2) 特別檢查權

(3) 處理能力

2. 主管機關宣布金融機構支付不能後，MDIC 有下列權能

(1) 增資

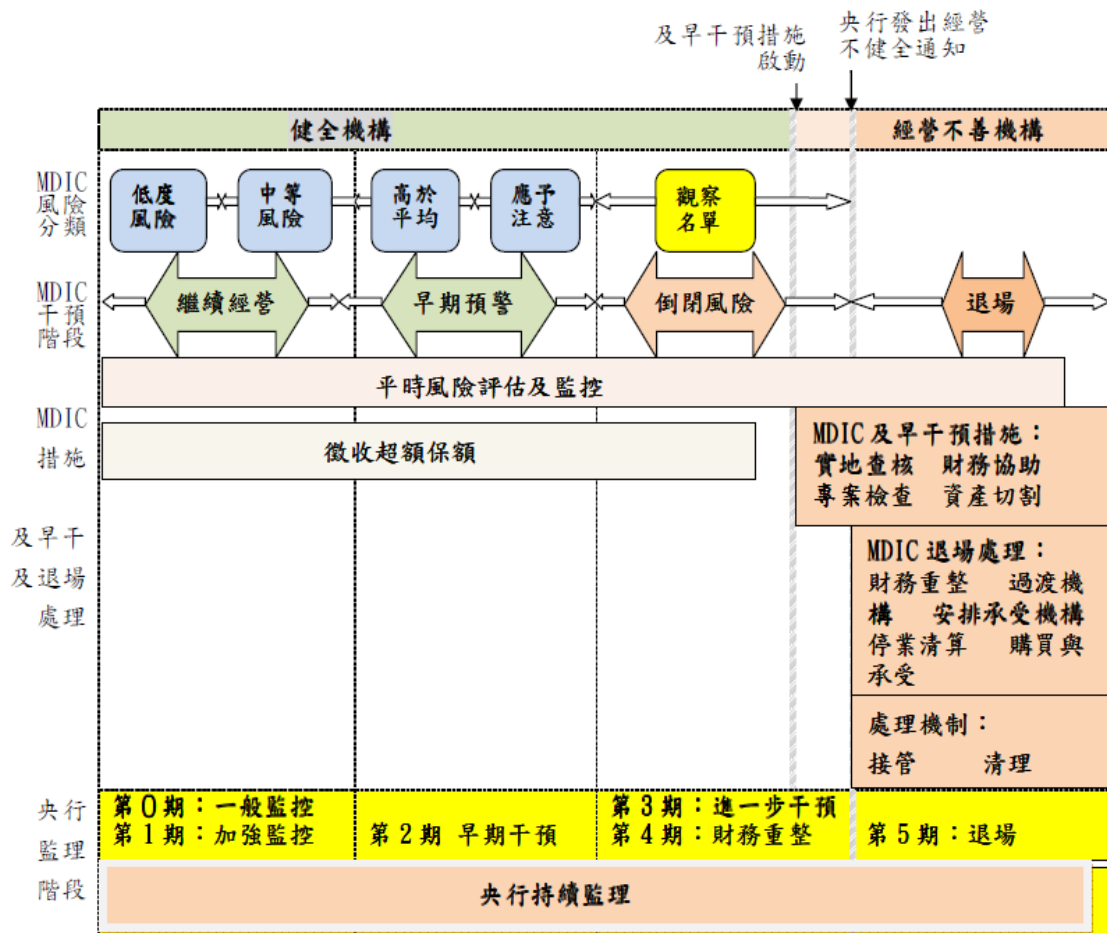
(2) 資產負債銷售

(3) 成立過渡金融機構

(4) 理賠

(七) 介入及處理時點

問題金融機構採行早期偵測與及時干預措施之架構



資料來源：本報告附錄 J.P Sabourin 課程講義 P. 23

(八) MDIC 未來立法重點

1. 單一問題金融機構處理機制
2. 擔任清理人權限
3. 處理系統重要性金融機構或集團權能

六、問題金融機構處理程序--日本處理振興銀行法律議題之挑戰

日本存款保險公司 (Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ) 法務處處長 Mr. Masashi Konno

(一) 經營不善金融機構退場機制

日本經營不善金融機構退場機制分為平常機制及系統性危機退場機制。

1. 平常機制

當金融廳 (Financial Services Agency, FSA) 認為金融機構有停止支付存款、或不能支付之虞，或認定有債務超過資產之情形，得指派金融整理管財人管理該銀行之業務及財產，金融整理管財人 (Financial Administrator) 之職權行使期限為 6 個月，若於限期內未能促成併購，倒閉機構之業務將暫時移轉予過渡銀行繼續經營。

被任命為金融整理管財人後之六個月內，除接手倒閉銀行營運並履行保險責任外，倒閉銀行應依據民事再生程序 (Civil Rehabilitation Proceedings) 提出聲請，在法院監督下，DICJ 就限額保障範圍之存款及健全資產轉讓予承受機構，評估並分類資產、抵銷債權債務、估算保額外存款及其他債務、辦理民事再生程序及安排促成併購事宜等，惟需符合處理成本最小原則，至於保額外存款與其他債務，則透過清理程序，由倒閉銀行之財產清償。提供財務協助促成併購成為 DICJ 處理倒閉銀行退場各項方案中之第一優先選項。

2. 系統性危機退場機制

對可能引發系統性風險之金融危機則依預金保險法第 102 條規定，DICJ 得採全額保障及相關特殊措施，以避免金融危機，其處理成本得不受現金賠付成本之限制。

另依預金保險法第 74 條第 5 項規定，金融機構如債務超過其資產時，DICJ 應向 FSA 申報，依同法第 102 條、113 條之規定，由內閣總理大臣召開「金融危機對應會議」，審議是否開始特別危機管理，惟是否符合要件，係屬內閣總理大臣之決定權限，前開會議僅屬諮詢性質。

預金保險法第 102 條處理金融危機之措施，DICJ 依問題金融機構危急情況可採挹注資本、提供財務協助促成併購及暫時國有化等方式處理。

(二) 存款賠付 (Payment for Deposit)

DICJ 啟動賠付程序後須公告賠付期間、賠付地點、賠付方式其他經日本內閣指定之事項，保額為日幣 1 千萬圓。

(三) 財務援助 (Financial Assistance)

DICJ 財務協助以 DICJ 估算辦理賠付所必要之費用為上限方式如下

1. 金錢贈與 (Money grant)
2. 放款或存入 (Loan or deposit of funds)
3. 資產購買 (Purchase of assets)
4. 債務保證 (Guarantee of liabilities)
5. 債務承擔 (Assumption of financial obligations)
6. 購入優先股 (Subscription of preferred share)
7. 存款債權買收 (Purchase of deposit and other claim)

當 DICJ 決定以賠付保額內存款處理保險事故時，基於保護

保額外存款人，DICJ 得收購保額外存款，惟不包括已質押之存款，亦不包括非要保存款項目，且須由存款人提出申請。收購價格係以「預估破產分配率」(Estimated Proceeds Payment Rate) 為基礎，考量倒閉金融機構之財務狀況、資產回收及買收成本等因素，計算出「概算給付率」(Payment of estimated proceeds)，再以此比率向保額外存款戶支付買收價金。

(四) 振興銀行(the Incubator Bank of Japan,IBJ)案例

2010 年 9 月 10 日，IBJ 向 FSA 報告無法繼續經營，FSA 發佈暫時停業處分命令，並依法定程序指派 DICJ 為財管人，第二過渡銀行即與 DICJ 簽訂基本協定(Basic Agreement)，表達若市場上無投資人承受，願意承受振興銀行之正常資產、保額內存款及營業。DICJ 根據存款保險法第 74 條規定全面接收和處理 IBJ 破產事宜，並啟動限額提領、民事再生程序及過渡銀行承受倒閉銀行之健全資產與保額內存款等處理機制。

DICJ 於振興銀行重新營業後為供給保額外存款戶之流動性，以免影響社會經濟活動，於 2010 年 12 月 7 日至 2011 年 3 月底期間，對保額外存款人依 25%之概算率收購存款債權，總計有 90%保額外存款人(3,100 存款人金額 24 億日圓)透過此種機制提前受償其部分債權，而 DICJ 於 2012 年 4 月受償再生程序金額(39%)後，已於 2012 年 6 月將超出 25%概算率 14%差額補足予債權人。

2011 年 4 月 25 日因振興銀行未能於市場上出售，第二過渡銀行爰承受 IBJ 正常資產、存款與營業，後經由公開標售方式，於 2011 年 10 月 20 日由 DICJ 與 Aeon Bank 簽訂股權讓售契約，Aeon Bank 購得 DICJ 持有之第二過渡銀行全數股份 218,400 普通股，成交金額 19 億 8088 萬 8 千日圓，並於 2011 年 12 月 26 日交割。

七、問題金融機構處理程序--奈及利亞經驗

(一) 奈及利亞存款保險機構設立背景及法規

奈及利亞存款保險機構屬風險管控機制，係依 1988 年第 22 號法令(Decree 22)，於 1989 年正式成立運作。主要政策目標係為保護存款人權益及維護金融安定。

(二) 保額

奈及利亞存保機構依不同類型金融機構存款人提供不同保額，2006 年調高保額，綜合銀行(universal banks)存款人 500,000 奈幣(US\$3,125)，提供微型金融服務之銀行及其他類型金融機構則為 200,000 奈幣(US\$1,250)。

(三) 金融監理

奈及利亞存保機構依法可對要保機構進行金融檢查，並以風險為基礎之監理架構並建置金融業分析系統監理工具。

(四) 問題金融機構處理制度之相關法規

1. 1990 年公司法規範公司營運及破產清理之規定。
2. 1991 年之金融機構法賦予奈國央行撤銷營運執照並可指派存款保險機構處理問題銀行。
3. 1994 年倒閉銀行法追償倒閉銀行資產及進行相關訴訟。
4. 2007 年修訂之中央銀行法可提供問題銀行流動性需求。
5. 2010 年資產管理公司法成立國有資產管理公司收購不良資產。

(五) 問題金融機構處理方式計有財務援助、賠付、購買與承受、過渡銀行及擔任清理/清算人等

1. 自 1989 年以來，奈國存保機構提供 10 家金融機構 23 億奈幣財務協助。

2. 1994 年迄今已採理賠方式處理 46 家銀行，103 家微型機構及 24 家小型儲貸機構。
3. 2006 年起採行 P&A 方式處理。
4. 2009 年，奈國存保機構處理之 8 家問題金融機構，其中 5 家透過採行撤換負責人，財務協助及密集監控等方式已有改善。另外 3 家機構則因無法改善改採過渡銀行方式繼續處理。奈國存保機構係以成立 3 家新設機構方式承購問題銀行資產負債，並由奈國資產管理公司購入 3 家新設 100% 銀行股權方式注資。
5. 1994 年倒閉銀行法施行後，提供奈國追償法源，對於資產回收及求償效益有顯著改善。

(六) 奈國存款保險機構未來挑戰

1. 財務協助之工具有限，研究是否提供其他方式如：債券、資產證券化債券或入股等。
2. 如何強化與奈國資產管理公司及央行之協調機制。
3. 奈國存保機構擔任清理人角色遭受質疑。
4. 1990 年公司法與 2006 年奈國存保法不一致情形。
5. 倒閉機構租賃契約訴訟問題。
6. 倒閉機構員工不合作導致清理程序延宕。
7. 法院對奈國存保之清理人及保險人兩種角色不甚瞭解。
8. 資產回收率如何提高。
9. 對倒閉機構股東或董事之法律訴追程序過於冗長；如何有效對倒閉機構不法人員求償。
10. 清理程序之終止仍無法完成。

八、清理權能與法律限制-美國 FDIC 經驗

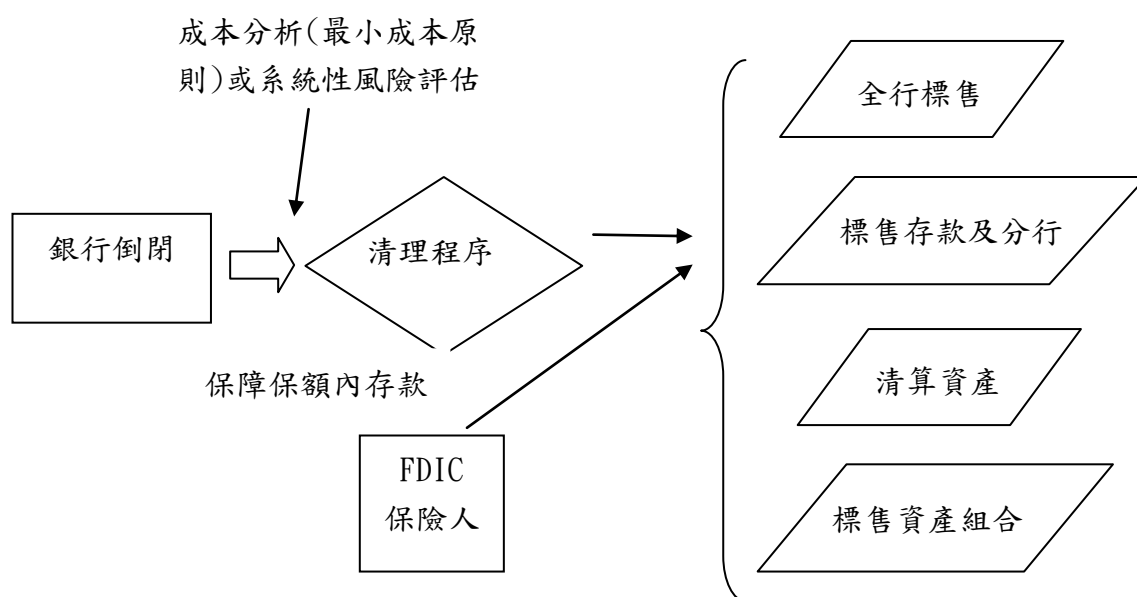
美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance

Corporation, FDIC)法務處資深律師 Mrs Mary D. Audick

美國政府為因應 1930 年至 1933 年超過九千家金融機構倒閉，於 1933 年 6 月成立 FDIC，其主要任務有三：

- (一)擔任存款之保險人：FDIC 對同一存款人之存款，提供 25 萬美元之保障，以確保金融穩定及鞏固民眾信心。
- (二)擔任要保銀行之監理人，負責對銀行執行檢查、訪談及調查工作。
- (三)擔任問題銀行之清理人或接管人：當要保機構倒閉時，FDIC 負有法定責任對債權人儘速透過清理程序收回其債權，其處理方式包含辦理要保存款現金賠付、將問題要保機構與其他要保機構合併。

(一) FDIC 處理倒閉機構流程：



FDIC 處理倒閉機構流程概述如下：

當銀行資本嚴重不足(BIS 低於 2%)，依立即糾正措施(PCA)之規定，主管機關將正式發出經營不善之通知予該銀行及 FDIC，FDIC 通常於收到該通知後 90 天內事先準備標售事宜，惟倘若情勢特殊並經主管機關告知，FDIC 準備時

程可能低於 90 天。FDIC 需依金融預警系統 (CAMEL) 審核倒閉機構財務及經營資訊,並於主管機關任命 FDIC 為清理人後,擬定相關前置作業,如取得問題銀行同意書,則由 FDIC 秘密進駐該機構進行資料蒐集並分析市場環境、競爭情況等因素,尋求最佳且成本最低之解決方案,擇採全行或最適之資產標售組合後,寄發秘密通知給合格潛在投資人參與競標;最後一個步驟即 FDIC 以要保機構清理人之身分,進行關閉問題機構,並將承購者購買之資產及存款移轉至承購者。

(二) FDIC 擔任清理人或接管人

1. 問題機構之主管機關指派 FDIC 擔任清理人或接管人

問題銀行關閉之時點是由其主管機關決定,非屬 FDIC 之權限。OCC 為聯邦商業銀行和聯邦儲貸機構的主管機關;州政府主管在該州註冊設立之銀行;聯準會主管其會員銀行。

2. 1991 年聯邦存款保險公司改進法 (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, 以下簡稱 FDICIA) 賦予 FDIC 指定自己擔任清理人。

3. 指派清理人進行清理程序之情形 (Grounds for Appointment as Receiver) 當問題銀行有下列事由時,得指派清理人進行清理程序:

- (1) 資產不足以清償其負債。
- (2) 資產損失很大。
- (3) 經營不健全。
- (4) 故意違反禁止規定。
- (5) 隱匿帳冊、紀錄等財務資料。
- (6) 有其他不能清償債務之情形。
- (7) 未實現之損失可能侵蝕所有資本。

- (8) 違反法律而有支付不能之虞。
- (9) 被清理機構本身同意進行清理，通常係銀行已無法繼續經營。
- (10) 遭終止要保資格。
- (11) 資本嚴重不足。
- (12) 違反聯邦洗錢防制法。

(三) 最小成本原則(the least-cost requirement)

FDICIA 明文規定，除有系統性風險外，FDIC 處理問題機構時，應自所有可能的處理方式中，擇採最小成本方式辦理。因此，FDIC 處理問題銀行標售案，主要以成本最小為考量基礎。

最小成本分析的項目包括，問題銀行資產及負債情況、溢價或折價，以及預估之損失應如何分配給各順位債權人；倘有損失分擔機制，則依損失分攤之年限(例如 10 年)折算現值預估，以求公平處理每一標單。

最小成本分析主要將全部資產價值減掉資產減損，加上存款的溢價再減清理費用，即為清理後可辦理分配之金額，然後將此金額依債權順位分配予各債權人。

(四) 處理問題銀行之交易型態

1. 財務協助(Open-bank assistance ,OBA)

適用於該銀行倒閉將對經濟狀況及金融穩定造成嚴重影響者，早期 90 年代曾使用，惟 1992 年 FDICIA 修正通過禁止對問題金融機構的股東提供援助後，FDIC 已不採用 OBA。

2. 購買與承受交易(Purchase and Assumption Transactions , P&A交易)

P&A交易係由健全機構購買倒閉機構之部份或全部資

產，及承受其部分或全部負債（含保額內存款），由於造成衝擊較小且成本小於存款賠付，已成為處理問題機構最常採用之方式。

(1)全行 P&A（Whole Bank P&A）

全行P&A交易係以帳面價值（有價證券以公平市價）移轉所有資產予投資人。

(2)修正式全行 P&A（Modified Whole Bank P&A）

通常係以全行P&A為藍本，但不包括不良放款、購地及建築開發融資（ADC Loans）、空地貸款、自用不動產（ORE）等資產。

(3)全行 P&A 附損失分攤（Whole Bank P&A with Loss Share）

此類型交易係FDIC先將倒閉銀行資產以帳面價值出售予投資人，雙方約定於未來一定期間內，就特定資產處分之損失，由FDIC以清理人身分與承受銀行依約定比例，分攤損失。

(4)選擇性放款組合 P&A(P&A with Optional Loan Pools)

本類型交易係將同性質的資產歸為一組合包，譬如：同性質的放款、不良放款、小額信貸、自用不動產等，為吸引更多不同性質的投資人，這些組合包一起推出市場，由投資人依其需求分別投標一包或多包，此方式不僅擴大參與層面且可保持地區金融市場的活躍性。

(5)乾淨銀行型 P&A(Clean Bank P&A)

FDIC於其清理手冊(Resolution Handbook)將本類型交易稱為標準型P&A(Standard P&A)，係指健全機構購買的資產，僅限於現金、約當現金及市場流通性廣

的資產，營業處所、辦公家具則經常是選擇性的；在負債方面可為保額內存款，亦可為所有存款。

除上述五種，另有一種特殊情況，當某家倒閉機構的規模大到當時市場上有興趣的投資人皆無力購買承受時，FDIC亦曾經嘗試將倒閉銀行的分支機構拆分出售（Branch Break-up）。

3. 賠付（Payout）

FDIC 直接向倒閉銀行要保存款人辦理現金賠付。FDIC 通常在銀行倒閉的一個工作天之後，以開立支票方式直接賠付存款人。

4. 過渡金融機構

過渡金融機構適用在面臨金融機構陷入流動性危機，需向存款大眾保證其存款安全無虞，以及大型金融機構或相當複雜的金融機構(如跨國性的控股公司)面臨倒閉等時機，為 FDIC 暫時創設之金融機構，用以承購倒閉金融機構資產及負債，直至清理完成。因此，過渡金融機構行形同由 FDIC 充當暫時之併購行，接收該倒閉金融機構所有資產、負債及營運。

(五) FDIC 擔任清理人的權力

1. 保護資產

FDIC 擔任清理人或接管人，應達成淨值最大化及損失最小化之責任，當倒閉銀行的董事或經理人有疏失時，FDIC 有權進行追究，若其他法令(包括州法令)對董事及經理人有較高標準時，FDIC 亦可選擇適用該法及對應管轄法院。由於高階職員通常有責任保險，因此如果 FDIC 認為該員有疏失，亦會向其求償。

2. 訴訟程序暫時停止(§1821(d)(12))

FDIC 擔任清理人或接管人，得請求法院暫時停止問題銀行之所有訴訟程序，在清理情形下得停止 90 天；接管情形下得停止 45 天。法院接獲 FDIC 之請求時依法應予准許。

3. 有保障之契約 (§1821(e)(11))

依法可取消但 FDIC 通常不會取消此類契約，除非該契約會造成銀行更多損失或有欺騙行為者，才會取消。

4. 撤銷契約 (12 U.S.C. §1821(e))

FDIC 有權撤銷或終止倒閉銀行所簽訂之有效契約。因撤銷或終止契約可主張之賠償以債權人所受直接損失為限，即使原契約訂有提前解約之賠償條款，此部分 FDIC 亦可不予賠償。FDIC 常行使此項權限，不過終止前會詢問買家意願，如買方有意繼續履行該契約，FDIC 則尊重買方意願。

5. 反停止處分 (§1821(j))

法院就清理或接管程序、FDIC 擔任清理人或接管人依法所為之行為，不得為停止處分，債權人僅得請求以金錢賠償損失。

6. 一般勞動契約或與高階經理人之特別約定 (§1821(K))

通常 FDIC 不予履行。其約定之類型包括：一般僱傭契約、高階經理人黃金降落傘約款、免責約款、員工選擇權契約、遞延給付條款、退休金、退職金或資遣費之約定。

7. 合格金融契約 (§1821(e)(8)(9)(10))

包括證券期貨經紀契約、遠期契約、買回條款、SWAP 交換契約以及其他 FDIC 認定之合格金融商品契約。為維持正常金融交易秩序，FDIC 對此類合約通常在重新開

業日後第 2 個營業日中午前作成決定，除非履行將造成銀行更大損失或基於不法詐欺所為之約定，原則上清理人應依原約款繼續履行。

8. 交叉保證責任(12 U.S.C.§ 1815(e))

FDIC 有權向倒閉銀行之控股母公司及旗下其他子銀行請求賠償，請求期間為兩年，賠償金額由法院裁定。

9. 撤銷資產移轉(12 U.S.C.§1821(d)(17)(18))

對於倒閉銀行疑涉不法之移轉資產行為，FDIC 於擔任清理人起 5 年內得予撤銷；FDIC 得要求上開買家退還資產。

10. 對倒閉銀行董事、經理人之訴追(12U.S.C.§1821(K))

FDIC 就倒閉銀行之董事或經理人之疏失，有權予以訴追，請求其賠償損失。其他法律，如州法律，對於相關人員之責任有較高標準者，FDIC 均得以主張。

(六) 陶德法蘭克華爾街改革與消費者保護法 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 以下簡稱 DFA 或陶德法案) 通過後之處理機制

1. DFA 與問題機構處理

DFA 規範內容與問題機構處理分為

(1)Title I 訂定目的係為審慎監理系統重要性金融機構，並預防系統性風險威脅金融體系。另清理計畫申報制度有助於監理機關與大型機構瞭解整體企業內部經營資訊，使監理機關有較充足準備以介入清理大型機構。

(2)Title II 則係規範可採有序清理方式，以處理複雜且危及金融體系安定之系統性重要金融機構倒閉案，而相關主要原則包括終結大到不能倒 (too big to fail) 之

現象以避免道德危險，並且定位為當無其他解決方法時之最終清理手段，以及不得動用稅款辦理紓困。

2. Title I 金融穩定之 165(d)清理計畫 (Resolution Plan)

適用 DFA Title I 高度審慎監理標準之大型機構，應依 DFA Title I §165(d)規定，每年申報清理計畫，說明依據破產法快速有序清理該等機構之計畫。當確認計畫資料完整後，FDIC 與 FED 再就計畫可信度執行審查，辨識清理計畫可否依破產法快速有序清理大型機構，倘認定計畫有所缺失，申報機構必須於 90 日或 FDIC 與 FED 裁定期限內，申報已修正之清理計畫，述明其缺失修正或檢討改善情形。

3. FDIC 於 Title II 之計畫

對於適用金融公司倘若需依 Title II 規定實施清理，必須先經 FED 及 FDIC 董事會各自三分之二成員通過該清理提議，再由財政部長經諮詢總統後決定可依 Title II 規定清理該公司，並應指派 FDIC 擔任清理人。

FDIC 依據 Title II 及聯邦存款保險法之授權，擔任清理人並承繼受清理金融公司及其資產之一切權利與所有權，接管該公司之資產及營業，亦可擔任該公司旗下確定或瀕臨倒閉子公司之清理人。最終出售剩餘資產並完成金融公司清理，回收款則需還給有序清理基金以償還財政部借款。

此外，FDIC 有權承認債權是否存在，並就受清理公司資產利益或債務之轉讓及開始清理後之交易，但應禁止有欺詐或優待之情事。FDIC 亦可拒絕履行清理前已訂定之合約，並廢止有損 FDIC 清理人利益之合約。

九、問題金融機構資產回收程序--印尼經驗

印尼存款保險公司法務處處長 Mr. Robertus Bilitea

(一)設立與權責

印尼存保公司係依 2004 年 9 月總統頒布之印尼存款保險法於 2005 年 9 月 22 日正式成立。依據此法第 4 條規定，印尼存保公司為負責保障存款人存款之獨立機構，對總統負責，並與監理機關合作，積極致力於維護銀行體系安定。另根據 2005 年頒布令第 39 號對回教存款保險之規範，IDIC 得依據存款保險法對回教存款提供保障。此外，IDIC 與印尼財政部、中央銀行、銀行監督管理機構均依據其職責及角色，積極維持國家貨幣制度之穩定。

(二)問題金融機構之處理

印尼將倒閉銀行分為非系統性風險之倒閉銀行及具系統性風險之倒閉銀行，處理方式亦不同。

1.非系統性風險下倒閉銀行之處理

當印尼中央銀行認定某倒閉銀行不具系統性風險後，則會將該倒閉銀行移由 IDIC 進行後續處理，其處理以較小成本法為原則，處理方式由 IDIC 決定，可採救援或不提供救援等方式。倘該倒閉銀行符合救援方式之各項標準，IDIC 得以挹注資本方式救援該銀行；倘未符合標準，IDIC 得建議印尼中央銀行撤銷該銀行執照，由 IDIC 逕賠付保額內存款並清理該銀行。

2.系統性風險下倒閉銀行之處理

當印尼中央銀行認定某倒閉銀行具系統性風險，則可召開協調委員會(Coordinating Committee)會議。該委員會成員為金融安全網成員，包括財政部長(主席)、中央銀

行總裁及 IDIC 董事長。該委員會於決定某倒閉銀行是否具系統性風險後，由 IDIC 負責後續之執行與處理。倘經上開委員會認定某銀行倒閉將產生系統性風險，其處理方式以資本挹注為原則，惟因原股東是否願意共同參與增資，致所分擔處理成本有所不同。

(三) 賠付與清理作業

印尼中央銀行於決定撤銷倒閉銀行執照後由 IDIC 執行賠付存款及清理作業。在開始進行賠付前，倒閉銀行原經營者需放棄銀行經營權及股東大會權益和權力，IDIC 進行核對銀行帳冊資料，確認合格要保項目及決定每一存款人保額內存款金額並針對倒閉銀行資產進行債權保全程序以利清理作業進行。

(四) 資產銷售及放款回收方法

1. 回收應收資產。
2. 透過法院扣押資產。
3. 透過國有拍賣機構銷售固定資產。
4. 民事訴訟求償。
5. 破產求償。
6. 動產銷售。
7. 向保證人求償。
8. 依債權人受償順序（1.IDIC 2.應付稅款 3.保額外存款 4.其他債權）分配剩餘財產。

至 2012 年 6 月底止 IDIC 回收美金 31 億元，處理 46 家地區銀行及 1 家商業銀行，理賠美金 6 億 7 千萬元，整體回收率為 9.27%，其中 26 家已清理完畢。

(五) 資產回收遭受之挑戰

1. 追償法律程序執行常受阻

(1) 拍賣程序透過法院或國有拍賣公司均有困難，國有拍

賣公司要求取得法院命令後始進行拍賣程序。

(2) 倒閉銀行原股東針對 IDIC 出售股權事宜提起訴訟。

2. 倒閉金融機構營運資料文件不完整且未善加保存或遭管理階層蓄意破壞增加清理作業困難。

3. 清理時效

IDIC 內部規定清理程序需於 4 年內完成，然因民事訴訟程序往往超過 4 年以上，因此如何加速訴訟程序對 IDIC 而言是一大挑戰。

4. 法院判決不一致

印尼法院判決民事訴訟案常不參考已判決案之結果，因此常有訴訟結果不一致情形。

5. 1998 年亞洲金融風暴後放款之轉售市場開始起步

因此轉售放款市場尚不活絡。

6. 如何與東南亞國協國家協調跨國求償

參、心得與建議

經過訓練會議之經驗分享與交流，謹將心得與建議臚列如后：

(一) 存保機構應建立有效之處理政策與程序，俾建構完善問題金融機構退場機制，金融安全網成員應充分合作與分享資源

IADI 建議為使問題銀行之處理具備高效率、可信賴及公信力，存保機構應建立有效之處理政策與程序，其內容應涵蓋如何採行最小成本法、如何處理大型銀行倒閉所致之系統性危機、如何使特定市場或區域之銀行服務不致中斷，以及倘問題惡化速度快於預期，應採行何種緊急因應方案等。

此外，存保機構和其他金融安全網成員間應建立正式的資訊分享及協調合作機制，以馬來西亞為例，該國在制定問題金融機構及早介入啟動機制時，將該機制設計為倘中央銀

行確定銀行不具繼續經營價值時，存保公司則全權負責執行後續問題銀行處理，其金融安全網成員間之責任分工相當明確，利於日後責任歸屬，避免權責不清及監理重疊之情事發生。此外馬來西亞存款保險法明定金融安全網成員間資訊分享和合作交流機制，由存保公司和中央銀行簽定策略聯盟協議作為執行依據，以確保有效地溝通協調及合作。

(二)為防範「太大不能倒」之問題一再發生，存保機構在處理大型金融機構之角色應更具積極性，俾於危機發生時獲致更妥適之處理

2008年金融風暴再次凸顯出金融機構「太大不能倒(Too Big to Fail)」而需要政府使用公共資金出手援助之問題，部份歐、美國家因欠缺處理具系統重要性金融機構(Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)之特別處理機制，在此次金融風暴付出高額代價，而為降低「太大不能倒」問題之發生機率，歐、美國家均運用更多元化之處理機制以利問題金融機構之處理，以取代以往僅能對大型問題金融機構採用國有化方式處理造成納稅人負擔，或對中小型金融機構採用存款賠付方式處理造成金融服務必須中斷之情形。而存保制度設計與經驗愈完善之國家，於面對危機時之處理工具愈多、彈性亦愈大，例如美國將FDIC之清理權限，由銀行擴大至具系統重要性之大型金融機構(含非銀行控股公司)，使FDIC得透過接管、清理清算、將問題金融機構全部或部份資產或負債以合理價格移轉給第三人或成立過渡銀行等方式，讓該等金融機構得以有秩序的退場及清算。

我國政府近年來為強化金融機構競爭力，鼓勵金融整併與大型化，惟亦應記取各國處理系統性金融或銀行危機之經驗教訓，及早建置有效之危機處理應變機制，以因應未來可

能面對之挑戰。

(三)加速推動跨國合作處理金融危機之機制

金融海嘯再次證明，全球金融體系交互影響已日益密切，金融全球化促使賠付範圍亦有擴大之勢，跨國賠付風險大為提高，對於降低金融機構倒閉風險及減少問題金融機構處理成本，跨國監理更有必要緊密合作，因此，存保公司除應進一步與他國金融監理單位簽署合作備忘錄(MOU)外，平時即應與已簽定合作備忘錄之對等機構強化實質交流，並加強國際關係之經營，積極參與相關議題，與各國存保機構甚至其他金融安全網成員間建立更實質之關係，以利我國多方瞭解跨國性金融問題並及早因應。

(四)妥適建制完備之金融機構清理法制，利於問題金融機構之退場處理

我國銀行清理法制，係在行政架構下，由主管機關勒令清理，並指定清理人進行清理，除訴訟爭議外，排除法院的參與。清理相關主要法據為銀行法及存款保險條例部分條文，規範之條文有限，實難以全面規範清理程序中所涉相關問題與執行方式。反觀日本振興銀行之退場處理，於破產部分主要係適用民事再生法，循司法途徑在法院監督下進行各項民事再生程序，因此我國問題金融機構倘採存款限額保障方式處理時，恐難逕以全行資產負債一併移轉方式處理，部分資產負債需留待清理，囿於現行銀行清理有限之條文，恐不足以有效處理銀行資產負債相關事宜，允宜全面檢討充實。

(五)存保機構之員工在處理問題金融機構時應有適切之法律保障

存保機構或其他金融安全網成員員工在執行倒閉銀行

處理之法定任務時應享有適切的法律保障，該等些法律保障規定可包括：於依法且善盡善良管理人職責所作決策、作為或不作為，應有免於民、刑法責任之法定免責權保障，並於正當情況下將涉及訴訟之成本涵蓋於法律保障內。

參考資料:

1. 「General Guidance for the Resolution of Bank Failures」, Prepared by the Research and Guidance Committee International Association of Deposit Insurers。
2. 「有效存款保險制度國際核心原則」, 中央存款保險公司翻譯。
3. 「Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institution」, Financial Stability Board。
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf
4. 「Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions」, Financial Stability Board。
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf
5. 「從全球金融風暴論存款保險制度在金融安全網之未來角色」中央存款保險公司提報財政部98年度自行研究報告, 王南華等8人。
6. 「有效存款保險制度國際核心原則評估方法」之介紹, 中央存款保險公司范以端翻譯。
7. 2012年參加國際存款保險機構協會亞太區域委員會第十屆年會暨國際研討會摘要報告, 王南華等4人。
8. 2010年參加國際存款保險機構協會非洲區域委員會「存款保險制度對非洲之效益」國際研討會報告, 黃鴻棋等2人。
9. 2011年參加國際存款保險機構協會「存款保險保費機制及資金管理 (Deposit Insurance Assessments and Fund Management)」高階經理人訓練研討會報告, 范以端等2人。

- 10.2010 年參加國際存款保險機構協會「問題銀行處理」高階經理人訓練研討會報告，黃鴻棋等 2 人。
- 11.2011 年中央存款保險公司與日本存款保險公司年度合作交流會議出國報告，陳聯一等 3 人。
- 12.2012年參加國際存款保險機構協會第十一屆全球會員代表大會暨「存款保險機構及金融安全網」國際研討會出國報告，王南華等4人。
- 13.2012年美國聯邦存款保險公司「問題銀行處理機制及經驗」國際訓練研討會紀實，中央存款保險公司清理處整理。