

## 摘 要

一、主辦單位：日本存款保險公司

二、出國期間：民國 102 年 3 月 5 日至 102 年 3 月 8 日

三、地點：日本東京

四、與會人員：

本次日本存款保險公司於民國 102 年 3 月 6 日至 3 月 7 日舉行第 7 屆圓桌會議，計有來自 17 個國家/地區（19 家機構的 38 名代表）之國外代表人員參加，包括亞塞拜然、孟加拉國、香港、印度、菲律賓（2 家機構）、俄羅斯、台灣、泰國（2 家機構）、土耳其、越南（2 個機構）等國之存保機構資深官員及銀行代表，主辦國（日本）亦邀請地主國相關財金機關、學術單位計 71 人共同與會，邀請之講師包括來自美國、匈牙利、英國、加拿大、印尼、馬來西亞、韓國等國之存保公司同仁及專家，就各國清理機制、清理技術及整合性保障機制之最新發展，向與會各國代表說明，場面熱烈。

五、研討會主要內容：

本次研討會主題為「清理機制之最新發展」，研討主題有三：（一）近來主要清理機制；（二）清理技術；（三）整合性保障機制。內容主要著重在系統性重要金融機構復原及清理計畫，暨韓國、馬來西亞及印尼整合性保障制度之實施經驗或發展。

六、心得與建議：

（一）參酌美國有序清理機制，研議增修相關法令，將復原與清理計畫納為清理機制之一環，並將金融控股公司納入清理機制之處理對象，明定清理資金財源，俾有效因應系統性風險。

（二）未來清理計畫申報制度倘於我國施行，對受理申報及審查單位，宜配備充足之專業審查人員，以落實審查作業及發展完善之清理計畫申報制度。

（三）借鏡歐盟「資本重建改組經營」機制，金融監理機關對仍有存活能力之問題金融機構，採由新投資人挹注資本及改組經營之重建措施，避免由納稅人或存保基金負擔損失，此種作法值得參考。

- (四)為穩定金融秩序及維護社會安定，主管機關宜建立於短期內可恢復金融穩定之法律架構，並與金融安全網成員共同對系統性問題金融機構建構有效之處理機制及緊急融通機制。
- (五)不論是單一或整合性存款保險機制，制度之設計均應以「維持金融穩定」為前提。另因國外實施整合性存款保險制度實證經驗仍有不足，國際趨勢走向有待觀察。
- (六)為合理反映保險公司經營風險差異並考量收費公平性，建議主管機關參考馬來西亞及韓國經驗，及早規劃施行保險業之風險差別費率制度。
- (七)問題金融機構之處理除應積極落實立即糾正措施外，亦應強化籌資機制，俾有充裕資金及時處理其退場事宜。

# 目 錄

摘 要	頁次
壹、會議目的 . . . . .	5
貳、國際研討會重要內容 . . . . .	6
第一部分 開幕致詞摘要 . . . . .	6
日本存款保險公司理事長 <i>Mr. Masanori Tanabe</i>	
第二部分 近來主要清理機制 . . . . .	8
一、陶德法案第二篇：清理策略概述 . . . . .	8
美國聯邦存款保險公司複雜金融機構辦公室清理 策略及執行組組長 <i>Mr. John Oravec</i>	
二、歐盟發布之復原與清理計畫規範 . . . . .	16
匈牙利國家存款保險機構總經理 <i>Dr. Andras FEKETE-GYOR</i>	
三、金融機構有序清理機制在日本之最新發展 . . . . .	23
日本存款保險公司副理事長 <i>Mr. Hiroyuki Obata</i>	
第三部分 清理技術 . . . . .	29
四、系統性重要金融機構清理時合格金融合約之處理 . . . . .	29
美國聯邦存款保險公司複雜金融機構辦公室清理 策略及執行組組長 <i>Mr. John Oravec</i>	
五、英國清理機制與清理基金 . . . . .	33
英國金融服務補償計畫之政策及對外事務部門主 管 <i>Ms. Karen Gibbons</i>	

六、加拿大複雜金融機構清理處簡介 . . . . .	39
<i>加拿大存款保險公司複雜金融機構清理處處長</i>	
<i>Mr. Thomas Sauve</i>	
第四部分 整合性保障機制 . . . . .	46
七、韓國問題機構處理經驗分享與存保基金管理 . . .	46
<i>韓國存款保險公司存款保險政策處研究員</i>	
<i>Mrs. Eun-Ji GWON</i>	
八、馬來西亞整合性保障機制之設計 . . . . .	55
<i>馬來西亞存款保險公司政策及國際關係處副處長</i>	
<i>Mrs. Afiza ABDULLAH</i>	
九、印尼整合性保障機制之發展 . . . . .	63
<i>印尼存款保險公司保險與風險管理處處長</i>	
<i>Mr. Salusra SATRIA</i>	
參、心得及建議 . . . . .	67
附錄 會議議程	

## 壹、會議目的

日本存款保險公司（Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ）於民國102年3月上旬假東京召開第7屆圓桌會議，主題為「清理機制之最新發展(New Development in Resolution Regimes)」。本次會議計來自美、英、加、韓、馬等17國約110名各國存保機構、金融監理單位及學界代表參加，中央存款保險公司係由業務處襄理許麗真及清理處稽核陳素玫代表與會。

本次圓桌會議由日本存款保險公司（DICJ）理事長 Mr. Masanori Tanabe 致歡迎詞揭開序幕，研討主題有三：一、近來主要清理機制（Recent Initiatives in Resolution Regimes）；二、清理技術（Technical Issues of Resolution）；三、整合性保障機制（Integrated Protection Scheme），由來自美國聯邦存款保險公司（FDIC）、加拿大存款保險公司（CDIC）、英國金融服務補償計畫（FSCS）、日本存款保險公司（DICJ）、韓國存款保險公司（KDIC）、馬來西亞存款保險公司（MDIC）及印尼存款保險公司（IDIC）等專家學者擔任主講人，就各國清理機制及整合性保障機制之最新發展，向與會者進行經驗分享，每場次結束後進行座談，與會者討論相當熱烈且積極交換意見，此行可謂獲益良多。

本報告即就上列三大主題整理會議內容，主要著重在系統性重要金融機構復原及清理計畫，暨韓國、馬來西亞及印尼整合性存款保險制度之實施經驗或發展，最後為心得與建議，供交流分享。

## 貳、國際研討會重要內容

### 第一部分 開幕致詞摘要

*日本存款保險公司理事長*

***Mr. Masanori Tanabe***

各位女士、先生們，早上好，歡迎來到日本，非常感謝大家參與日本存款保險公司的年度圓桌會議，這是我們第 7 次舉辦圓桌會議，從世界各地具相同使命、相同工作性質之同仁一起分享經驗，是有趣且令人興奮的。在金融業務逐漸全球化的今天，已有越來越多的存款保險機構認同國際交流的重要性。因此，今日我們聚在一起交換意見、分享共同的挑戰之意義，比以往任何時候都更加重要。

正如各位所知，日本存款保險公司（DICJ）之歷史比中央銀行之歷史要短得多，但最近幾年我們的任務不斷在擴大。DICJ 初創角色僅為“單純賠付者”（paybox），也就是在銀行倒閉的情況下，支付保額內存款予存款人，保障小額存款人。此後，因各種任務陸續納入這個有限的初創角色中，讓 DICJ 擔負比以往更多的任務，如建立過渡銀行和擔任管財人角色。

在去年（2012）金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）公布存款保險制度專題評論報告中指出，依“單純賠付者”、“賠付者並擁有部分監理權”（paybox plus）、“損失最小化”（loss minimizer）、“風險最小化”（risk minimizer）等 4 類功能目標區分 21 個國家之存款保險機構，其中 7 個國家之存款保險機構之功能目標僅單純為“賠付者”，其餘 14 個國家之存款保險機構則包含一定程度參與問題金融機構退場處理之功能目標，如 DICJ 被分類於“損失最小化”，我們擇定最小處理成本的解決策略。

同時，因應全球金融危機之發生，如何有序處理系統性重要金融機構（Systemically Important Financial Institutions, SIFIs）之清理機制，已成為各國金融監理機關之新課題，具體而言，即在不動用納稅人的錢及同時維護金

融體系穩定性之情形下，如何有序清理問題金融機構退場，確保金融機構關鍵財務功能之延續，並減少對金融市場之影響。

2011年FSB發布之「金融機構有效清理機制主要特性準則( Key Attributes of Effective Resolution Regimes)」係金融監理發展的一個重要里程碑，現在各國金融監理機關、FSB和其他國際論壇均致力於研訂各種政策措施及立法工作。正如各位所知道的，IADI（國際存款保險機構協會）即是積極參與這些議題討論的一個重要國際標準制定機構。“有序清理”一直是世界各地專家們努力的標竿，如將保險和管財人的職權納入存款保險機構的職權，預估存款保險機構的角色將變得更加舉足輕重及具前瞻性。

近年來還有另一個國際趨勢，許多存款保險機構擔任整合金融安全網之角色，非如過去傳統僅擔任存款保障的角色，如將證券業和保險業納為要保對象。

在這些日益擴大存款保險機構職權的趨勢中，我們選擇了“清理機制之最新發展”作為今年度圓桌會議主題，討論最近發展之清理機制各項措施和整合性保障機制，預期存款保險機構未來的角色將有很大的不同。目前許多國家都面臨著日益惡化的財政狀況，恢復財政穩健是應面對的挑戰，但是，我們如何促使財務穩定，而不給納稅人增加不必要的負擔，是一個非常關鍵的問題。我希望所有與會者都可以透過本次圓桌會議的討論及經驗交流，得到更多的啟發。非常感謝各位的關注及參與。

## 第二部分 近來主要清理機制

### 壹、陶德法案第二篇：清理策略概述

*美國聯邦存款保險公司複雜金融機構辦公室清理策略及執行組  
組長*

*Mr. John Oravec*

#### 一、法律架構

美國有鑑於處理2008年金融危機之經驗，及為終結「太大不能倒」(too big to fail)之現象，於2010年7月發布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, DFA)。DFA 第一篇(Title I)係為審慎監理系統性重要金融機構，預防系統性風險威脅金融體系，未雨綢繆，Title I第165(d)條要求SIFIs除需遵守新訂之資本和流動性規定外，應向美國聯準會(Fed)及聯邦存款保險公司(FDIC)定期申報「快速及有秩序處理嚴重財務困難或倒閉」之清理計畫(Resolution Plan，或通稱為生前遺囑，living will)，每年提報乙次，以改善該等機構發生問題時之清理計畫執行效率，同時有利於監理機關瞭解SIFIs整體經營資訊，預為準備因應，俾未來能快速有序清理。

FDIC亦比照165(d)清理計畫，規定大型要保機構(insured deposit institution, IDI)應申報清理計畫(CIDI Resolution Plan)，說明要保機構發生問題時之清理策略，且需遵循聯邦存款保險法規定，使用存款保險基金最小成本方式處理。倘若僅係大型要保機構之母公司發生如流動性問題等危機，而要保機構本身尚屬健全時，則不適用要保機構清理計畫，且不許動用存款保險基金，至於母公司若情況危急，則採其165(d)清理計畫並依循破產法處理。

DFA第二篇(Title II)有序清理機制(Orderly Resolution Authority, OLA)之制訂目的，係有鑑於金融危機之經驗，當大型金融機構之規模龐大，組織複雜，全球性業務牽連範圍甚廣，而難以運用現行破產法制及聯邦存款保險法清理權限妥適解決，並可能會因大到不能倒而需政府紓困，因此，為能終止大到

不能倒之現象，即制訂**Title II**規範，以有序清理機制處理大型複雜金融機構。**Title II** 5項主要元素包括：(1)決定使用時機與指定清理人；(2)授權快速有效之行動方案；(3)維持營運之持續性：移轉資產及負債予過渡性金融公司與相關機構；(4)取得適足流動性；(5)禁止由納稅人買單（**Bailout**）。

**DFA Title II**規定**FDIC**處理問題金融機構時，不得動用納稅人稅金辦理企業紓困，同時取消**FDIC**對問題機構使用停業前財務協助之權限，並要求股東及無擔保債權人承擔主要損失，至於處理資金來源**DFA**授權**FDIC**可成立有序清理基金（**Orderly Liquidation Fund, OLF**），專款處理引發系統性危機之金融機構，並與存款保險基金（**Deposit Insurance Fund**）相互獨立。該基金不同於存款保險基金之事先收費方式，而係規定**FDIC**於需要資金時先向財政部借款，事後則向各大型機構徵收保費用以還款。

## 二、**Title I**與**Title II**之關係

**DFA Title I**規定所有**SIFIs**及**IDIs**必須立下生前遺囑，敘明如何在美國破產法或聯邦存款保險法規範下進行清理退場處理，亦即使**SIFIs**、**IDIs**與監理單位均了解，倘遇業務無法適用破產法或聯邦存款保險法處理之各項問題時，管理當局可採取解決之步驟或方式，即其目的在於提出可行方案，並證明如何在破產法或聯邦存款保險法之條文規定下，有序的進行清理，而不會產生系統性風險。

當需依**DFA Title II**規定對於適用金融公司實施有序清理機制時，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。

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，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。

### 三、有序清理機制

美國為避免經營失敗SIFIs依破產法制處理造成重大系統性危機，於DFA Title II規定，金融公司（要保存款機構除外）經認定有不能支付或有不能支付之虞，或其倒閉後對美國金融穩定可能造成嚴重負面影響者，財政部長可指定FDIC為清理人（Receiver），接管該問題公司，並啟動有序清理機制處理，排除破產法及其他清算法律之適用，其內容與現行FDIC清理要保存款機構之機制大致相同，重點規定如下：

- (一)適用對象：OLA 適用於失敗金融公司，包括 1.銀行控股公司；2.經金融穩定監管委員會（Financial Stability Oversight Council, FSOC）指定為具系統性重要之非銀行金融公司；3.主要從事金融活動之公司；4.前三款之子公司主要從事金融活動者，但不包括子公司為要保存款機構及保險公司者，FDIC 之清理機制適用對象則為所有要保存款機構。
- (二)清理期限：OLA 規定之清理期限為 3 年，得延長 2 次，每次 1 年，FDIC 之清理機制則未明定清理期限。
- (三)系統性風險：由財政部長認定，FDIC、Fed 及證券交易委員會（Securities and Exchange Commission）等單位得提供建議，經諮商總統後決定。
- (四)清理程序：OLA 之清理，由財政部長指定 FDIC 為清理人，指派清理後應詢問受清理公司董事會是否同意，倘同意，則免除其對清理後所生債務之責任，倘不同意，則財政部長需向華盛頓地區法院申請授權。FDIC 之清理機制，係由失敗要保機構之監理機關或 FDIC 指派 FDIC 為清理人。
- (五)清理人職權：無論是 OLA 或 FDIC 清理機制，清理人對受清理機構均有完整之控制權。
- (六)過渡機構（Bridge Institution）：於 OLA 機制，FDIC 得設立過渡金融公司，承受失敗金融公司之資產負債；FDIC 之清理機制，依聯邦存款保險法，FDIC 可設立過渡銀行，承受失敗銀行之資產負債。
- (七)處理財源：OLA 處理所需資金由財政部成立「有序清理基金」支應，基金之財源為處分被清理公司之資產回收及對其他金融公司收取評估費用。

FDIC 清理要保存款機構所需資金由「存款保險基金」支應，基金財源為向要保機構收取之存款保險費。

#### 四、清理策略之主要目標

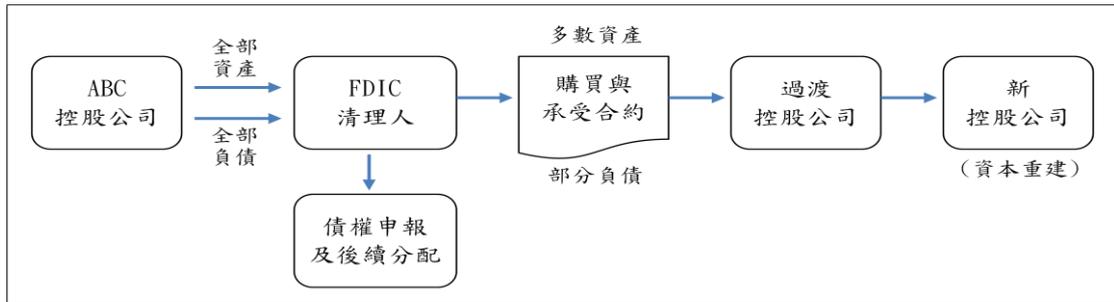
FDIC於擬訂清理策略時，應考慮三個主要目標。首先是金融穩定性，確保金融公司之業務經營失敗，不會讓金融體系處於不穩定狀態中，並考量有無直接或間接影響金融穩定之因素，及市場與社會大眾信心。二是責任制，確保經營失敗金融公司之損失係由債權人及股東承擔，沒有動用納稅人的錢，並撤換失職經營團隊。三是可行性，透過FDIC之清理程序，在無需政府提供任何援助之情形下，將經營失敗金融公司之主要資產負債及營業移轉到其他健全金融公司，建立市場信心，並避免增加市場集中度。

#### 五、案例說明

輔以範例說明該策略之運作。假設一家名為ABC之大型控股公司，主要經營業務包括商業銀行、投資銀行、資產管理及交易服務；有10萬名以上員工分布在50個國家，1,500家以上子公司及5,000家以上之往來公司及投資；年度淨利150億美元，其中商業銀行淨利佔60%，投資銀行佔23%，資產管理佔17%；衍生性商品交易名目價值超過30兆美元，並有百萬以上未平倉合約；公司總資產達1兆美元，7成在美國，國外部分主要位於英國及日本，而受託管理資產超過5兆美元。

倘ABC控股公司依Title II規定清理，FDIC擔任ABC控股公司清理人，參見圖1之處理流程，FDIC清理人採取購買與承受交易方式，將健全資產讓與過渡控股公司，俟過渡控股公司穩定經營情況後，儘速以資本重建或出售方式轉讓予新公司。

圖 1：系統性重要金融機構處理流程圖



鑑於大型機構組織複雜，及金融危機時大型機構主要係面臨流動性問題，一旦經營資金周轉不靈將會拖垮企業，如雷曼兄弟即為著例，因此當有大型機構符合Title II規定清理對象時，依該策略設計作法係由FDIC擔任母公司清理人，並仿照過渡銀行方式，成立過渡控股公司（bridge holding company），由有序清理基金提供適足資本，以迅速穩定市場信心。原母公司主要資產包括對各家子公司之投資及融資，轉讓予過渡控股公司，次順位負債及股權仍由清理人保留，優先無擔保負債及或有負債則得視情況決定是否轉讓至過渡控股公司。因該策略係比照FDIC處理倒閉銀行所運用之過渡銀行方式設計，爰清理過程中相關利害人之權益處理亦多參考過渡銀行方式規劃。

再以圖2為範例說明資本重建方式之損失處理，假設經考量資產之評估市價、業務經營價值及企業信譽後，估計損失為1,300億美元，先由原控股公司股權（850億美元）及次順位負債（390億美元）承擔，剩餘60億美元損失由優先無擔保負債（1,990億美元）承擔（其減損約3%）。經資本重建，優先無擔保負債尚餘1,930億美元則強制轉換為新公司之股權700億美元、無擔保負債1,130億美元及可轉換次順位負債100億美元，其股權型式可為優先股或普通股，負債型式則為公司債券或可轉換公司債。另原控股公司之股權及次順位負債可向清理人取得債證，倘清理人未來回收足以彌補其他優先順位債權人之損失並有剩餘時，將有機會獲得分配。

圖 2：損失及無擔保負債之處理

單位:US\$億元



綜上，雖Title I規定大型金融機構先依破產法制擬訂其清理計畫，惟實際發生問題時，不論是流動性不足或無償債能力問題，倘清理計畫難以適用，則改依Title II規定之提議程序獲得同意後，即可運用Title II有序清理方式，由FDIC擔任清理人處理該大型機構。

## 六、監管協議 (Supervisory Agreement)

監管協議共同簽署者包括聯邦準備委員會(FRB)及過渡金融控股公司(或新控股公司)，必要時也可能包含FDIC。監管協議要求過渡金融控股公司(或新控股公司)必須遵循下列主要規定：

- (一)透過檢視風險管理和營業模式，以確定原控股公司失敗的原因，並制定改進遵循計畫，以減輕這些風險。
- (二)制定監理機構可接受之業務計畫，包括資本和流動性要求。

(三)業務計畫倘有重大改變，需先獲得核准。

(四)制定可行清理計畫，以確保可依據破產法之規定剝離或分拆資產、業務及/或附屬公司。

(五)主要子公司（如經紀/交易商及要保機構等）可能需與其他監管機構簽訂各類監管協議。

## 七、業務熱區

根據全美前五大系統性重要金融機構申報資料之全球業務熱區圖分析，各家機構之90%國外業務集中於1至3個國家地區，而80%國外業務來自於英國及愛爾蘭；又96%國外業務分布於6個國家地區，而85%以上國外業務來自於2至4家所轄關係企業。

## 八、Title II 有序清理機制實施的先決條件

### (一)架構

- 1.新控股公司發行適量無擔保長期債券以吸收損失和資本重建，債券可分二級，次順位部分供資本重建及吸收損失，優先順位部分則供因應尾端風險。
- 2.注意子公司營運狀況及短期借貸。
- 3.子公司不擔任新控股公司合約（或責任）之保證人。

### (二)營運操作

- 1.需要評估清理後營運所需流動性。
- 2.篩選CEO和董事會成員可能名單。
- 3.確認主要司法管轄區，瞭解法制架構。
- 4.預先規劃並協調監理及主管機關。
- 5.處理過程之市場和公眾認知狀況。
- 6.規劃溝通計畫。

## 九、清理策略之主要挑戰

(一)籌資、營運、營業事項(business lines)以及法律個體非各自獨立

FDIC 為依 Title II 規定執行有序清理，與合作財務顧問共同設計「資本重建來源 (Source of Strength Recapitalization)」策略，規劃最有效之單點介入 (single point entry) 方式，於處理複雜大型企業時，假設只有單一法人實體 (控股母公司) 經營失敗，母公司及子公司間之籌資、營運、營業事項及法律個體非各自獨立，即使是子公司經營失敗或有流動性需求，FDIC 亦是直接將資金挹注給最上層之控股母公司，再由母公司轉給子公司，FDIC 認為該策略係執行 Title II 之最佳方式。

#### (二) 高流動性需求

考量大型機構發生問題多係流動性出問題，因此過渡控股公司發行債券時可由有序清理基金 (OLF) 擔保，申請使用，惟相關擔保皆須支付費用 (例如美國之暫時流動性擔保計畫 - TLGP)，又如過渡控股公司有短期 (一日) 流動性需求，OLF 會提供貸款給過渡控股公司，並收取懲罰性貸款利率。

#### (三) 金融商品契約之平倉 (close-out) 與淨額結算條款

1. 對於子公司的衍生性商品合約，使國外平倉部位最小化。
2. 原控股公司之擔保責任轉由過渡控股公司承受。

#### (四) 多重管轄 (或註冊、證照) 之營運

1. 注意子公司之營業執照、許可等。
2. 透過事前與地主國監理機關之溝通及規劃，適當的承認過渡控股公司控制權的變動。

#### (五) 集團內公司間的財務狀況和義務

1. 子公司持續經營，需避免交叉索賠。
2. 維護營業和交易對手不受影響。

#### (六) 經營價值快速損耗

1. 經營失敗前、後，部分業務會立即流失收縮。
2. 最初需配合糾正措施，維持正常營業。
3. 可隨時間經過，有序處理資產業務剝離，避免以甩賣方式處理資產。

## (七)執行風險

- 1.倒閉機構需改由過渡控股公司重新經營。
- 2.指派臨時 CEO 和董事會經營業務。
- 3.所屬各家營業機構仍持續經營。
- 4.詳盡事先規劃。
- 5.確認流動性和資本來源。
- 6.規劃溝通計畫。

## 貳、歐盟發布之復原與清理計畫規範

*匈牙利國家存款保險機構總經理*

*Dr. Andras FEKETE-GYOR*

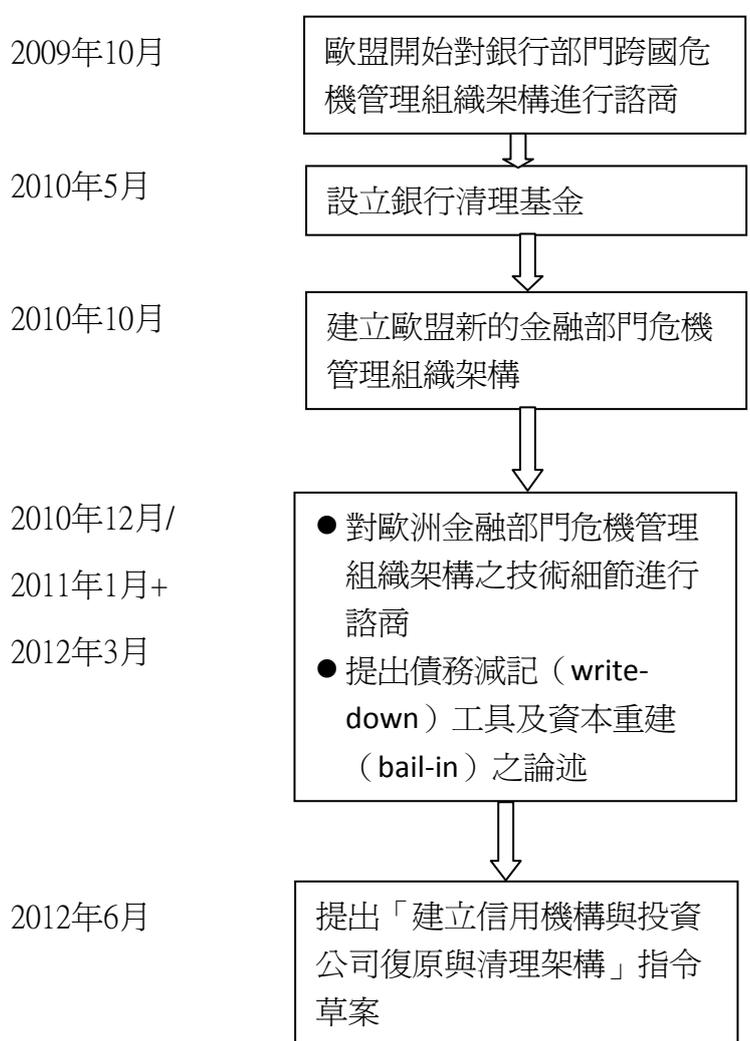
### 一、歐盟監理發展

- (一)存款保障機制 (DGS): 2010 年 7 月發布新 (修正) 草案 (94/19/EC)。
- (二)投資人補償機制: 2010 年 7 月發布新 (修正) 草案 (97/9/EC)。
- (三)建立信用機構復原與清理架構: 2012 年 6 月發布新 (修正) 草案。
- (四)歐盟對保險 (存款) 保證機制尚未提出監理規定, 目前正擬議中。

自2008年10月起歐洲金融市場受金融海嘯之波及, 接連發生數起跨國金融機構倒閉事件, 歐盟執委會為維持金融穩定, 對金融機構提供了數兆之財務援助, 以防止銀行大量倒閉及經濟衰退。惟因執行前開援助措施, 致政府財政惡化, 納稅人負擔加重, 卻仍無法解決大型跨國問題銀行退場事宜。歐盟各國金融監理單位為建立短時間內有效處理問題金融機構及跨國問題銀行之清理機制, 因此2012年6月6日歐盟執委會依G20的要求及在IMF的力促下, 發布「問題銀行復原及清理架構 (EU framework for bank recovery and resolution)」之立法草案。

2012年6月歐盟發佈之「問題銀行復原及清理架構」草案，賦予主管機關在銀行出現問題前或剛發生問題時介入處理的權力，主管機關可透過預防（prevention）、早期干預（early intervention）及清理（resolution）問題銀行等三階段進行處理，問題銀行之損失係由股東及債權人承擔，而非納稅人承擔，同時強化會員國間跨國合作及歐洲銀行監理總署（European Banking Authority, EBA）的參與，有助於維持未來歐盟區域之金融穩定及市場信心。

## 二、歐盟對金融部門危機管理之概述



## 三、計畫範圍

(一)危機管理(涵義：準備措施、復原計畫與清理)對象：包括信用機構、投資公司及附屬機構【含金融機構、(金融)控股公司、母控股公司、分支機構（總公司不在歐盟）】。

(二)一般性架構規定：EBA 訂定許多危機管理組織架構之技術細節（包括 26 項技術標準與 9 項指導方針），已於 2012 年 5 月提出復原計畫範例。

#### 四、實施時程：

歐盟執委會於2012年6月提出「問題銀行復原及清理架構」草案，已送交歐洲議會（Parliament）及歐盟理事會（Council）審議，預計2013年年中定案，至遲於2014年底實施復原及清理計畫。

#### 五、復原及清理計畫內容

(一)復原及清理計畫之管理及監理單位：包括中央銀行、金融監理單位、財政部、存款保障機構及其他特別授權單位。

##### (二)問題銀行復原及清理架構

問題銀行復原及清理架構主要係在改善歐盟各國處理問題金融機構之措施能具有效性，該架構包括預防、早期干預及清理問題銀行等三種權力，其中早期干預賦予主管機關於問題銀行營運情況惡化時，更強之介入干預權力。

##### 1.準備及預防

(1)於銀行方面：復原計畫是一個預防方案，防止金融機構營運問題嚴重化。銀行於平時即提出復原計畫，計畫內容應包括當銀行營運出現惡化時，可恢復正常營運之各項措施，惟該措施不可包含動用公共資金來恢復正常營運。清理主管機關及其他監理單位可參與本計畫，復原計畫應分別針對整體集團及個別金融機構作出規劃。

(2)於清理主管機關方面：清理主管機關應與其他監理單位合作，提出問題銀行清理計畫，於銀行無法繼續經營情況下，作出妥善的處理，以保護重要經濟功能，減少納稅人損失負擔。清理計畫必須適用不同狀況（如系統性危機）及採用不同的清理工具。清理計畫應分別針對整體集團及個別金融機構作出規劃。

(3)銀行清理計畫如遇阻礙，得要求銀行調整法制架構或作業程序，以確保清理計畫之可行性，採用的方法如限制或阻止新的業務線或產品的

發展、增加發行可轉換資本工具、實施報告要求等，惟以不影響銀行重要性功能以及金融穩定或納稅人權益為前提，失敗銀行之損失需由股東及債權人負擔。

## 2. 早期干預

當金融機構無法符合或可能違反資本適足性規定時，將會啟動早期監理干預。主管機關可要求銀行執行復原計畫中之措施、提出行動方案及時間表、召開股東會採取緊急措施及草擬與債權人債務重組之方案。另主管機關有權在銀行營運嚴重惡化及早期干預措施不足以改善時，於一定期間內指派特定管理人（**special manager**）來協助恢復銀行財務狀況及健全經營。

## 3. 問題金融機構清理權力及工具

當預防及早期干預措施無效，銀行即將倒閉時，則會啟動問題金融機構清理計畫。在主管機關認定已無其他任何措施可避免銀行倒閉，並涉及廣大民眾權益時（如銀行涉及重要金融服務功能、危害金融穩定與損及政府財政健全等），主管機關應進行接管並啟動問題金融機構清理機制。

## 4. 評估

以市場價值作為資產及負債之評估基礎（評估原則不可假設有額外公共資金援助），評估人員需有獨立專家參與，如評估時間緊迫，執委會得決議授權先臨時估價後，再輔以獨立專家的最終估價。

### (三) 問題銀行清理措施及整合權責一致性

無論是對全國性或跨國銀行，問題金融機構清理措施、權責及清理計畫應事前備妥，以確保歐盟各成員國主管機關能於危機發生時迅速有效處理倒閉銀行。為維持金融穩定、保護存款人及納稅人，問題金融機構清理措施可超越股東及債權人之權利，惟須藉由建置相關防護措施以確保該權力被妥適使用。問題金融機構主要清理措施包括：

- 1.業務出售 (sale of business)：主管機關得出售銀行全部或部分業務予其他銀行。
- 2.成立過渡銀行 (bridge institution)：將銀行良好資產及重要營運移轉至過渡銀行，不良資產及非重要性營運則依照正常破產程序進行清理。
3. 資產拆分 (asset separation)：將銀行不良資產由資產管理機構 (asset management vehicle) 處理，惟此措施必須與過渡銀行、業務出售或債務減記一併實施，以確保當銀行接受援助時，亦可同時進行重建。
- 4.以資本重建改組經營 (bail-in)：以新股東入主或稀釋股權、債務減記或以債作股方式對銀行進行資本重建，當一銀行無法找到民間買主或複雜程度過高無法分割處理時，此一資本重建方式可使該銀行無須動用公共資金仍可持續提供必要之金融服務，且主管機關亦有足夠時間可重建或有序縮減該銀行部分業務。爰銀行將被要求其總負債之一定比例需設為資本重建之債務，一旦啟動處理措施，將依債務優先順序減記，以利資本重建。

#### (四)各國主管機關之合作

為處理歐盟銀行業或跨國集團之問題，問題銀行處理架構將提高在預防、早期干預及清理計畫等各個階段各成員國主管機關間之合作，各家問題金融機構清理計畫之成員將包含各國主管機關及 EBA。必要時，EBA 將促成歐盟各成員國聯合行動並擔任協調人。

#### (五)問題銀行清理架構之資金來源

適足之資金財源對有效執行問題銀行清理計畫甚為重要，例如主管機關成立過渡銀行，需要資本及短期貸款以利營運，倘無法從市場取得資金且欲避免使用國家公共資金援助，則必須擴大資金來源。本草案建議額外設立一個事後籌資之問題銀行清理基金，可依各銀行風險程度作比率徵收，並須在 10 年內達到保額內存款的 1%。此一基金將專用於問題銀行有序重建及清理，並非對問題銀行紓困。各成員國之問題銀行清理基金將相互支援，主要用於處理跨國問題銀行事件。

## 六、存款保障機制 (Deposit Guarantee Scheme, DGS) 之影響

(一)復原及清理架構指令 (Recovery and Resolution Directive, RRD) 賦予 DGS 之角色

- 1.步驟一：最低資本重建債務負擔，主管機關考慮“DGS 提供清理財源之範圍”。
- 2.步驟二：DGS 計算事前籌資額度。
- 3.步驟三：在正常的破產程序下，存款保險機構必需承擔之損失。
- 4.步驟四：存款保險公司與其他優先順位債權人享有同等地位。
- 5.步驟五：如果需賠償存款人（清理銀行失敗），存款保險機構應予賠付。

(二)注意事項

存款保險機構不參與或決定下列事項，除非受清理主管機關之委託：

- 1.設定處理問題金融機構之清理目標或計畫。
- 2.擬定符合公眾利益之清理計畫。
- 3.對問題金融機構之資產負債以公平市價辦理評估。
- 4.及早取得問題金融機構相關資料。
- 5.對問題金融機構之清理措施無決策權。
- 6.確認最小清理成本。

(三)存款保障機制之保護限制

- 1.自行評估資產價值。
- 2.債權人權益不惡化之一般原則：為能有效限制清理成本，存款保險機構寧可要「賠付者即控管者」原則，而非「債權人權益不惡化」原則。
- 3.依據清理規定，通知 EBA 及受清理機構。
- 4.清理主管機關應和存款保險機構及金融安全網其他成員共同努力合作。
- 5.存款保險機構可取得清理計畫。
- 6.以特別保障方式防止重複賠付。
- 7.為使資源達到最佳化利用，問題銀行處理指令亦將利用歐盟 27 國既有之存款保障機制。各國存款保障基金將併同問題銀行清理基金提供資金，

以保障非企業戶之存款人。為發揮最大綜效，各成員國之存款保障機制如有義務賠付倒閉銀行之存款人時，成員國之存款保障機制可與問題銀行清理機制之基金合併使用。

#### (四)存款保障機制可能發展之新保護原則

- 1.存款保障機制應該包含復原及清理計畫。
- 2.對於清理方案之準備、規劃及實施，清理主管機關應與存款保險機構緊密合作。
- 3.存款保險機構必須有權評估資本重建方案，且能自行評估資產價值及可能損失金額。
- 4.假如銀行清理失敗，存款保險機構必須確定沒有發生重複賠付之情事。

## 七、目前執行狀況

### (一)會員國執行發展

愛爾蘭於 2013 年 1 月 15 日公佈復原及清理指令相關文件，並預計於 2013 年 6 月底前完成規範，另同時公布下列五份工作文件作為諮詢議題：

- 1.資本重建改組經營。
- 2.相稱（proportionality）。
- 3.母國與地主國。
- 4.早期干預及改善資本。
- 5.特別管理人。

### (二)相關條文修訂

歐盟指令草案經綜採各方建議後，修改部分規定，例如年度復原計畫規範內容與相關量化及質化指標，清理計畫內容及清理工具與權力，清理基金事前籌資，以及：

#### 1.資本重建之工具及範圍

- (1)確保資本重建工具可適用於除下段（第(2)項）規範以外之全部負債。
- (2)清理主管機關不得就下列負債執行註銷及轉換：
  - a.保額內存款。

- b.因金融機構持有客戶之資產或資金，或信託關係，所致產生之負債，且前開客戶或信託受益人係受適當破產法之保護。
- 2.清理基金目標水準，應於指令施行後 10 年內達到境內信用機構收受存款之 1%。

## 八、結論

### (一)歐盟計畫之重大改進方向

- 1.精簡銀行部門。
- 2.更具彈性之金融市場，自核心功能中隔離高風險業務。
- 3.強化監理架構，注重全球整合。

### (二)鬆懈危機應變處理，可能會導致延宕立法處理。

### (三)在研議處理問題金融機構政策上，存款保險不是應優先考慮的政策方向。

## 參、金融機構有序清理機制在日本之最新發展

*日本存款保險公司副理事長*

*Mr. Hiroyuki Obata*

### 一、現行處理問題金融機構之機制

因雷曼兄弟倒閉事件所引發的全球金融風暴，顯示系統性重要金融機構的危機及倒閉，透過金融市場之擴散後，對實體經濟之衝擊具潛在風險，因此，建立一個新而有效率之問題金融機構清理機制，正被國際廣泛討論著，並於 G20 高峰會中達成共識。日本為因應此項全球趨勢，亦正積極研議新清理架構，俾避免發生上開風險。

當問題金融機構發生經營不善或流動性危機時，日本金融監理機關於擇定退場處理方式時，經考量是否有存款全額保障及系統性風險等二要素後，而有不同處理機制，分述如下：

#### (一)存款限額保障且無系統性風險危機－平常機制

- 1.適用範圍：金融機構，包括收受存款金融機構、保險公司、金融投資公司。
- 2.採行措施：當問題金融機構發生經營不善，金融監理機關得採行二種方案處理問題金融機構退場事宜，一為辦理現金賠付，二為執行P&A交易。其中採行 P&A 措施（必要時亦可設置過渡銀行）係為維持失敗金融機構之銀行業務功能，以達清理成本最小化及維持金融市場穩定，並使存款人之存款金額可以迅速獲得理賠、維護支付清算系統之正常作業及繼續辦理貸款業務。
- 3.存款保險保障範圍：
  - (1)限額保障付息存款，例如一般儲蓄存款帳戶、定期存款，每一金融機構之每一存款人最高保障 1 千萬日圓之存款本息。
  - (2)全額保障為支付或結算目的之無付息存款，例如支票存款、活期存款帳戶（current account）。
- 4.資金來源：政府不可動用納稅人的錢，保額內存款由 DICJ 賠付，其餘損失及費用由金融機構股東、債權人及保額外存款人負擔。DICJ 也可以動用存款保險基金對該金融機構提供財務協助，如該基金有暫時性資金需求，可由政府提供保證向市場借貸。

#### 5.2010 年處理案例-振興銀行

破產前	破產時	銀行退場處理過程
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 金融廳 (FSA) 派員進駐振興銀行辦理場內監控、查調違法情事，並管理該行業務經營之問題。</li> <li>● 2010.5.27 金融廳對振興銀行提出行政處分，命令該行進行業務改進及暫停部分業務。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 振興銀行因負債龐大無力自行重建，2010.9.10 星期五向金融廳申請破產。</li> <li>● 振興銀行破產時資產總額為 4,935 億日圓，存款總額 6,106 億日圓。</li> <li>● 2010.9.10 DICJ 受金融廳指派，擔任振興銀行金融管財人。</li> <li>● 於法院開始民事再生程序。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2010.9.11~2010.9.12 週末假期內，完成保額內存款賠付金額之計算。</li> <li>● 2010.9.13 早上 9 點銀行部分分行重新營業，提供保額內存款人辦理存款提領作業。</li> <li>● 2011.4.25 移轉營業到過渡銀行，DICJ 並對過渡銀行提供財務協助。</li> <li>● 2011.12.26 移轉過渡銀行營業到 Aeon 銀行。</li> </ul>

## (二)存款全額保障且有系統性風險危機—例外機制（有序清理機制）

- 1.適用範圍：金融機構，包括收受存款金融機構、保險公司、金融投資公司、金融控股公司。
- 2.金融機構有序清理機制之發動程序：當問題金融機構發生經營不善或流動性不足，並有衍生系統性風險發生之虞時，經金融危機因應委員會（Financial Crisis Response Council, FCRC）審議後，交由首相確認有採行金融機構有序清理機制之必要。
- 3.採行措施：為維持金融市場秩序，採行三種方案
  - (1)資本挹注：僅能健全要保存款機構參與，例如 2003 年處理之大和銀行（Resona Bank）（總資產 31.7 兆日圓）案例。
  - (2)P&A 及對保額外存款提供財務協助。
  - (3)暫時性國有化：由 DICJ 收購全部股份，例如 2003 年處理之足利銀行（Ashikaga Bank）（總資產 5.27 兆日圓）案例。
- 4.資金來源：由政府對存保機構提供擔保，事後向銀行業收取。損失及費用由金融機構股東及債權人負擔，政府不可動用納稅人的錢。政府於特殊情況才會直接對該金融機構提供財務協助。

## (三)日本金融安全網及保障範圍

項 目	存款保險公司 (DICJ)	人壽保單保護 公司 (LIPPC)	產物保單保護 公司(NLIPPC)	投資人保護 基金 (JIPF)
成立日期	1971.7	1998.12	1998.12	1998.12
保障範圍	● 每一金融機構之每一存款人最高存款保額 1 千萬日圓。 ● 因支付或結算目的之存款。	保單準備之 90%。	● 100% 強制險或房屋地震險。 ● 80% 火險及其他政策性險種。	每一投資人最高 1 千萬日圓之負債。
基金規模	4,205 億日圓	562 億日圓	500 億日圓	約 500 億日圓
已處理退 場家數	182	8	2	2

#### (四)現行機制之綜合結論

- 1.存款機構、保險公司及證券公司各有獨立之限額保障機制。
- 2.得超逾限額保障之例外措施只有適用存款機構。
- 3.沒有直接保障金融控股公司。
- 4.沒有新增新的清理工具，例如資本重建、有權暫停交易對手行使合格金融契約權利。

## 二、提出新清理架構

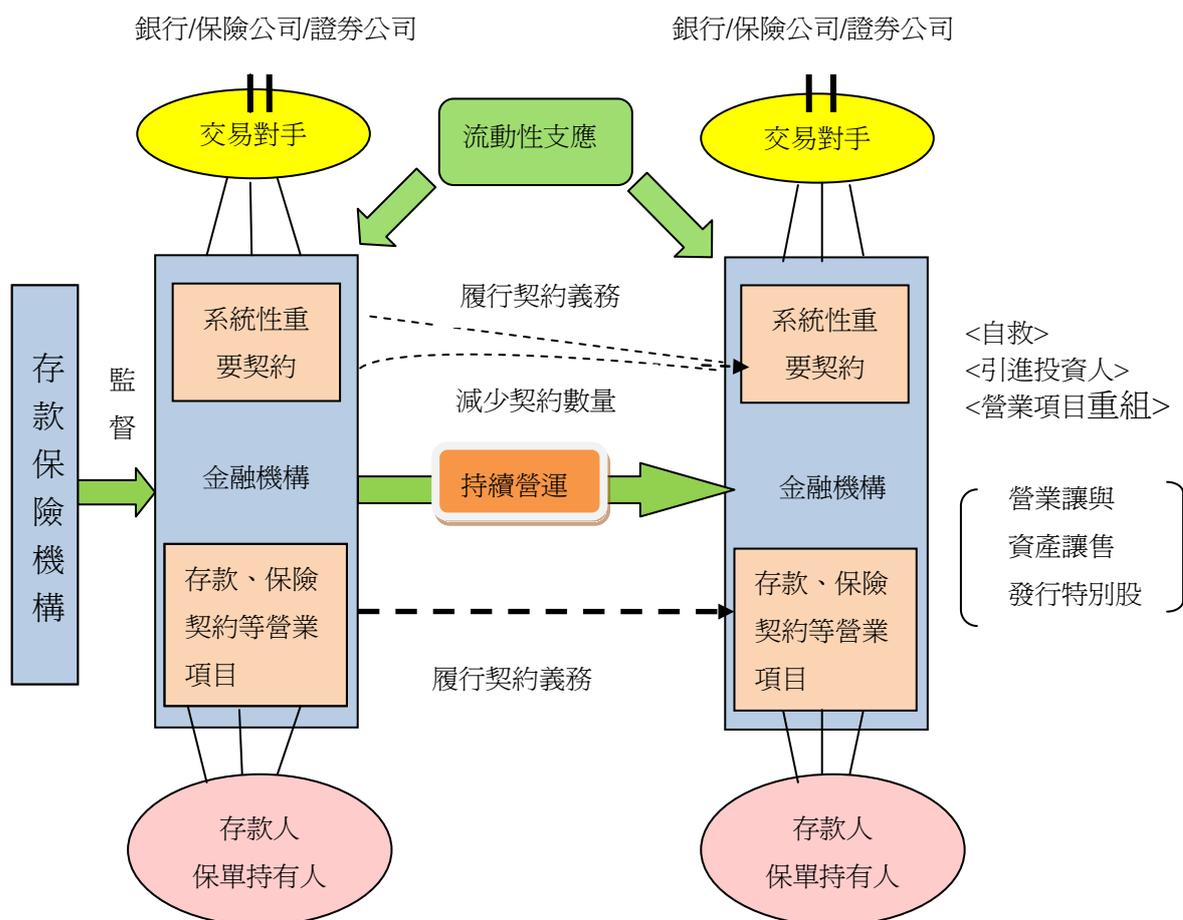
日本為因應全球各國陸續研議、建立新而有效率之金融機構清理機制之趨勢，於金融系統委員會（**Financial System Council**）內設置專案工作小組（**working group, WG**），作為日本政府之諮詢單位，2012年5月該小組參酌金融穩定委員會（**FSB**）發布之「金融機構有效清理機制主要特性準則」，討論有序清理機制新架構，已於2013年1月25日提出最終報告，重點內容如下：

- (一)適用範圍：金融機構，包括收受存款金融機構、保險公司、金融投資公司、金融控股公司。
- (二)金融機構有序清理機制之發動程序：為防止金融秩序嚴重混亂，經金融危機因應委員會審議後，交由首相確認有採行金融機構有序清理機制之必要。
- (三)採行措施：為防止金融秩序嚴重混亂，採行二措施：
  - 1.強化 **DICJ** 之功能與組織，**DICJ** 四個主要功能為存款保險、清理問題金融機構、提供資本挹注及購買不良債權。
  - 2.強化金融機構資本結構與流動性，為維護金融穩定及確保金融機構持續履行義務之關鍵功能，必要時得降低金融機構之市場交易量，或啟動有序清理機制。
- (四)資金來源：**DICJ** 得籌集必要之暫時性資金，並由政府提供擔保，相關費用及損失應於事後向金融業收取。政府於特殊情況才會提供財務協助。
- (五)清理計畫及國際合作：請大型複雜金融機構提出復原及清理計畫，加強與 **FSB**、各國監理機關、清理執行組織間的溝通合作。

(六)有序清理流程圖如圖三及圖四。

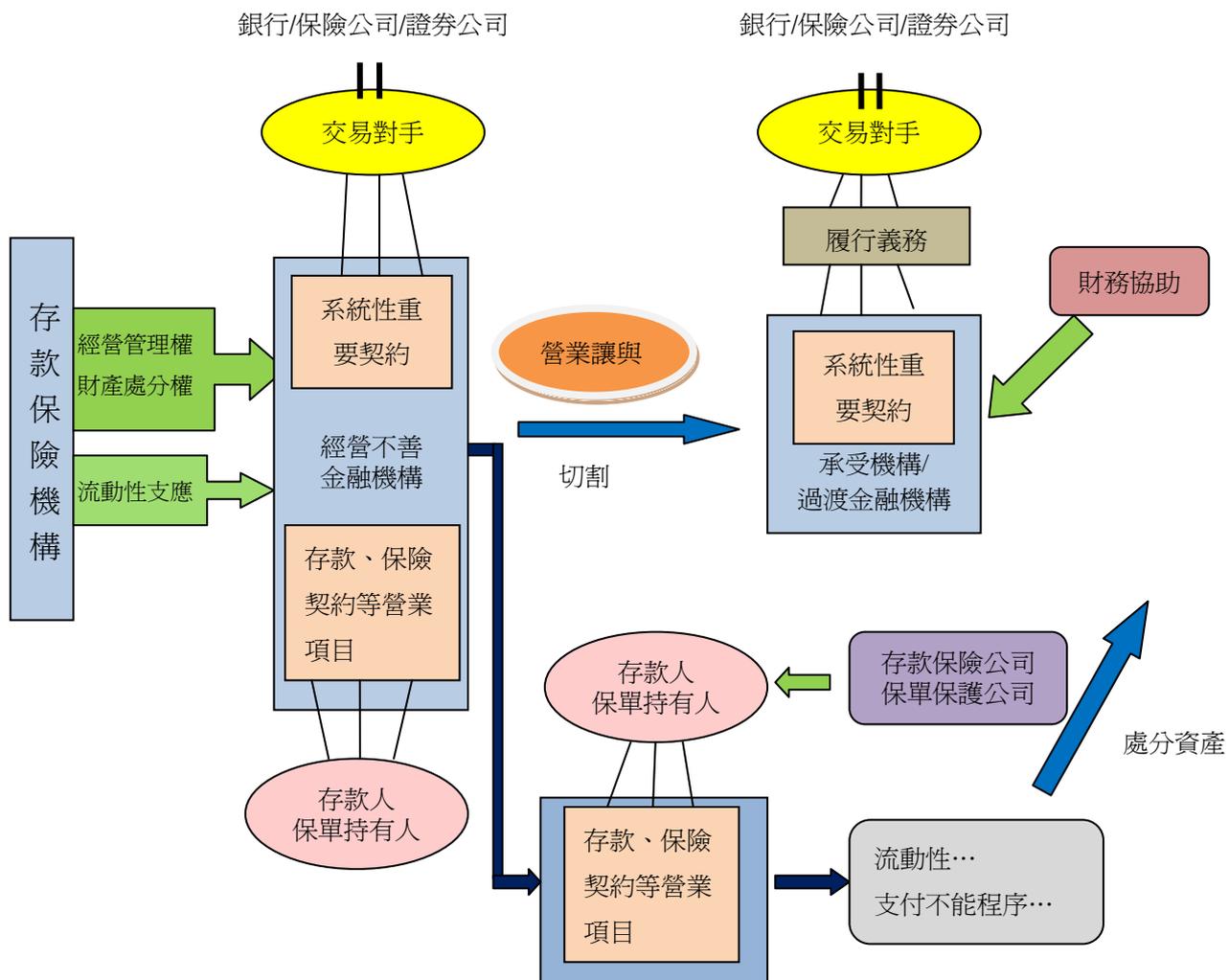
圖三

### 金融機構的有序清理 (具有支付能力的金融機構)



圖四

### 金融機構的有序清理 (支付不能之金融機構)



### 三、結論

規劃大型複雜金融機構之退場清理機制時，建立國際合作是非常重要的，透過跨國間之觀點交流、資訊共享及深入討論，有助應對處理全球金融危機發生之風險。

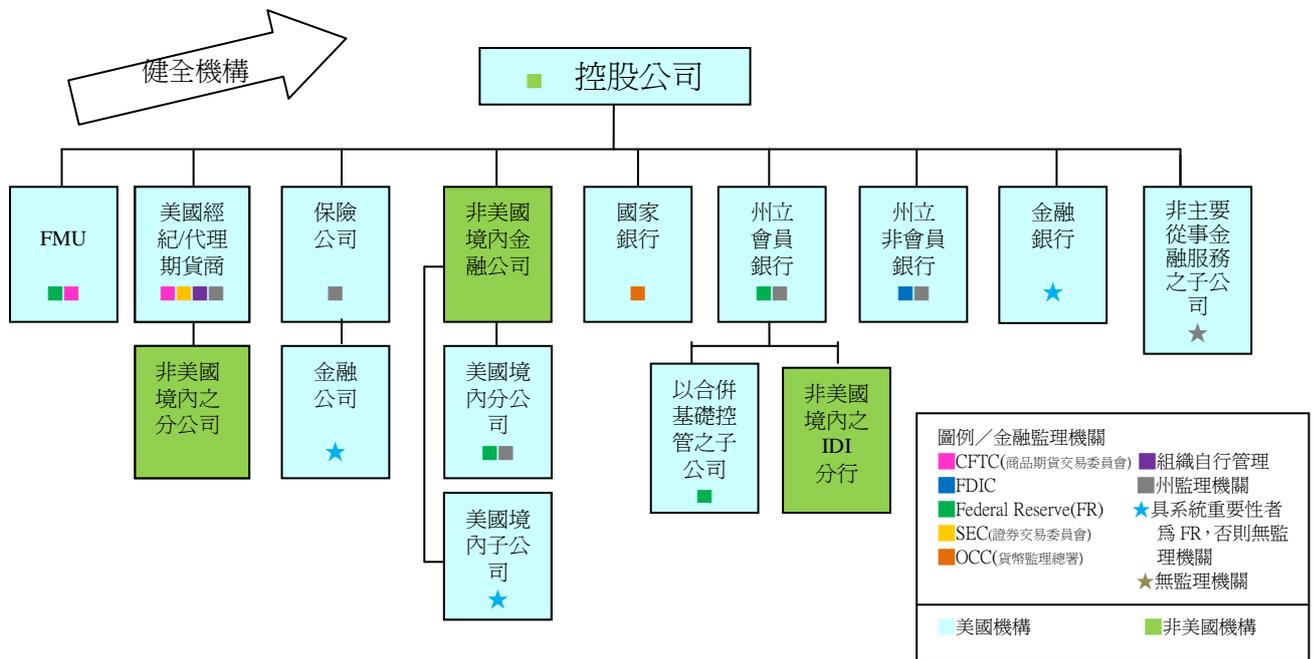
### 第三部分 清理技術

#### 肆、系統性重要金融機構清理時合格金融合約之處理

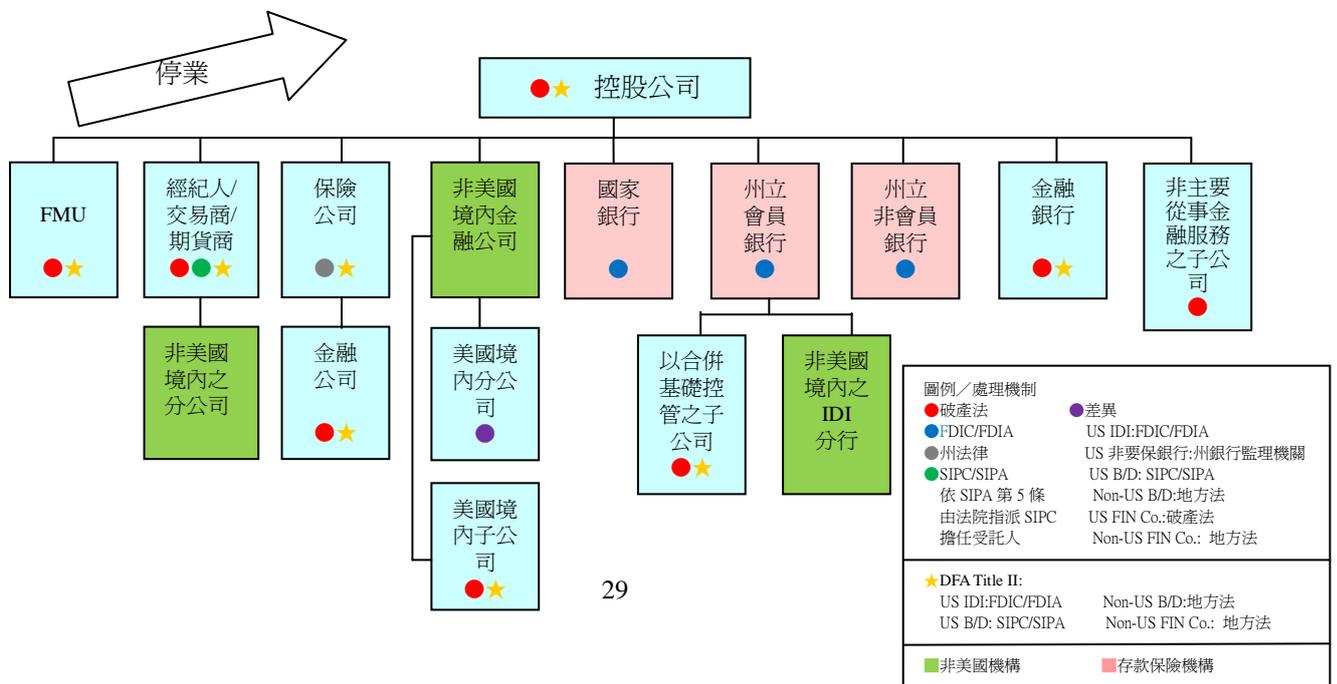
美國聯邦存款保險公司複雜金融機構辦公室清理策略及執行組  
組長

Mr. John Oravec

#### 一、美國監理系統—依金融公司型態劃分



#### 二、美國破產機制



註一：FDIC 依聯邦存款保險法（FDIA）規定為要保存款機構之清理機關，另依 DFA 規定為金融公司（含經紀期貨商及 FCM）之清理人。

註二：依美國證券投資人保護法( Securities Investor Protection Act, SIPA) 第 5 條第(b)項規定法院指派美國證券投資人保護公司 ( Securities Investor Protection Corporation ,SIPC)擔任受託人( trustee )( SIPC 通常指派律師擔任受託人)，另依 DFA 第 205(a)條規定擔任受託人。當 FDIC 依 DFA 規定擔任經紀商之清理人時，FDIC 為控管資產或負債之流動性，得將其移轉至過渡金融公司，並指定 SIPC 為經紀商之受託人，控管經紀商之資產及負債。

註三：期貨商破產時，法院會依規定指派受託人處理，如該期貨商屬適用 DFA 之金融公司時，FDIC 得依 DFA 規定擔任期貨商之清理人。

### 三、合格金融合約之處理－依金融公司型態區分

美國金融公司	非系統性風險			系統性風險-依 DFA Title II		
	清理人/接管人/受託人	適用法律	暫停執行(Y/N)	清理人/接管人	適用法律	暫停執行(Y/N)
金融控股公司	重整人/法院指派受託人	破產法	N	FDIC	DFA Title II	1天 <sup>(註)</sup>
控股公司所屬非主要從事金融服務之子公司	重整人/法院指派受託人	破產法	N	重整人/法院指派受託人，除非該子公司適用 DFA	破產法	N
經紀/交易商	法院指派 SIPC 擔任受託人，SIPC 指定專人擔任	SIP 和破產法第 1、3、5 章及第 7 章第 3 小節 (只限於符合 SIPA 者)	Y-證券抵押品	FDIC，並由 SIPC 擔任受託人	DFA Title II 及破產法第 205 (b)4 條有關進口之第 3 部分	Y-證券抵押品
期貨商	法院指派受託人	破產法	N	FDIC	DFA Title II	1天
保險公司	州保險監理委員會	州法律	州法律	州保險監理委員會；FDIC 有權提供支援	州法律	州法律
要保存款機構(IDI)	FDIC	FDIA	1天	FDIC	FDIA	1天
IDI 子公司	重整人/法院指派受託人	破產法	N	FDIC	DFA Title II	1天
金融公司	重整人/法院指派受託人	破產法	N	FDIC	DFA Title II	1天

註：依 DFA 第 210(c)(8)(G)條規定暫停支付規定不適用票據交換所之結算作業。

#### 四、法律基礎 - 合格金融合約

破產法、聯邦存款保險法第 11(e)條和 DFA Title II 第 210(c)條規定中，提供已簽訂金融合約之交易對手若干保護條款，以避免交易對手於金融公司破產程序中產生流動性風險和市場風險。惟若破產法及 FDIA 對特定金融合約之保護利益不同時，可依 2005 年防止濫用破產與消費者保護法( Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act of 2005 ) 第 9 章規定來解決。DFA Title II 與 FDIA 除了在處理衍生性商品結算機構之抵押品之保護措施有些差異外，其餘原則上是一致的。

FDIA 和 DFA Title II 定義商品合約 ( Commodities Contracts )、遠期契約 ( Forward Contracts )、交換協議 ( Swaps Agreements )、附買回協議 ( Repurchase Agreements )、證券合約 ( Securities Contracts ) 等 5 種特別類型之金融合約作為合格金融合約 ( Qualified Financial Contracts , QFCs )，也包括任何管理這五大類合約之主要協議 ( Master Agreement )，在 FDIA 和 DFA Title II 規定中，FDIC 也可以定義其他類似協議作為 QFCs。

#### 五、清理期間 FDIA 或 DFA Title II 對 QFC 之執行選擇

在 FDIA 和其他美國破產法規，當 QFCs 之當事人一方為破產實體時，另一方可行使終止 QFCs 之合約權利，並抵銷或扣除了雙方間之未付款項；或以抵押品償付未付款項。這項終止 QFCs 權利依破產法規定在破產程序開始時即可執行，惟依 FDIA 和 DFA Title II 規定，交易對手必須等到 FDIC 擔任清理人後之第一個營業日下午 5 點後（美國東部時間），才能行使合約終止權利。FDIC 於受指派擔任清理人後，即會對 QFC 處置選擇，準備通知書，並由法律部停業小組負責審查通知書，以確保每個通知書都能正確地描述處置決定。FDIC 在管理破產機構的 QFC 資產有三種選擇：一為將 QFCs 轉移至另一家金融機構，於 FDIC 受任清理人後之第一個營業日下午 5 點（美國東部時間）前盡力將轉讓情形通知到交易對手；二為拒絕履行 QFCs；三為保留 QFCs 由清理人繼續執行。決定之基礎係依每一個交易對手及聯屬公司而定。

按 FDIC 規劃之控股公司單點清理方式，繼續營運子公司所持有屬美國管轄範圍之 QFC 部位不必平倉，依 DFA Title II 第 210(c)(16)條規定，子公司未破產而不致影響 QFC，使控股公司因破產而衍生之交叉違約情事可大為減輕。

依 DFA Title II 第 210(c)(16)條規定，FDIC 可以執行金融公司之子公司或聯屬公司與金融公司間有「關連」(linked to)或由金融公司「提供保證」(supported by)之任何協議(包括 QFCs)。前開所謂「關連」係指協議條款中允許交易對手依金融公司之財務狀況或償債能力去“終止”、“加速”或“清算”合約；而所謂「提供保證」則係由金融公司提供保證或擔保物來支持它應負擔之義務。任何支持負擔的義務必須由清理人於受任後第一個營業日下午五時前移轉予合格受讓人，或由清理人提供符合 FDIC 規範之“充分保證”(adequate protection)。

依 DFA Title II 第 210(c)(8)(G)條規定，FDIC 有義務盡其最大努力，如期償付所有保證金、抵押品及集中交易對手或衍生性商品結算機構(Derivatives Clearing Organizations, DCOs)抵押品的結算義務，如果 FDIC 無法盡此義務，集中交易對手或 DCOs 可能會行使所有的權利及補救措施，包括平倉或清算抵押品和暫停金融公司的會員資格。惟交易對手不能因 FDIC 將 QFC 轉移到另一家金融機構而終止 QFC，DCO 亦不能因受讓人不具會員資格而終止 QFC。

## 六、QFC 之處理

### (一)銀行停業前準備

- 1.於銀行停業前，FDIC 會分析 QFC 相關文件資料，包括各類衍生性商品持有部位及對各交易對手之總暴險額，銀行與交易對手之主要協議內容，及各件衍生性商品交易確認書。
- 2.準備初步區分各類 QFC，一般區分方式係依交易對手及產品類型辦理分類。

3.審閱合約內容，確認特殊條款及 QFC 目的，特別是 QFC 有無為銀行資產負債提供避險，其他審閱細節包括：

- (1)合約有無擔保，及擔保品為何。
- (2)合約有無從屬其他協議，例如主要協議、結算所協議或其他規則。
- (3)確認交易對手及其聯絡資訊，特別是相關通知應送達地址。
- (4)合約複件內容應包括各項交易確認書。

4.停業前準備交易對手通知發送清單

- (1)隨時注意更新通知對象聯絡資訊。
- (2)追蹤發送消息情況及確認通知送達收據。

(二)銀行停業後各種處理方式

1.由清理人保留 QFC

- (1)開始有序解約程序：與交易對手有序辦理解約，FDIC 需即時請財務顧問確認評價，並同意解約。
- (2)依解約內容準備部位結算，包括轉帳及擔保品處理。
- (3)持續追蹤尚未解約之部位，包括風險管理及注意擔保品情形。

2.QFC 轉讓予承購銀行：FDIC 無後續作業，除非承購合約另有約定。

3.QFC 轉讓予過渡銀行：FDIC 需適當通知交易對手，並持續履行保證金要求，並注意風險管理。

## 伍、英國清理機制與清理基金

*英國金融服務補償計畫之政策及對外事務部門主管*

*Ms. Karen Gibbons*

### 一、金融服務補償計畫之設置背景

2000 年公布施行之金融服務及市場條例 (Financial Service and Markets Act, FSMA) 規定金融服務管理局 (Financial Services Authority, FSA) 負

責銀行、保險（含人身險及一般產險）及投資公司之監理職責。該法設置了金融服務補償計畫（Financial Service Compensation Scheme , FSCS），負責投資業務、存款和保險理賠等事宜，取代過去 8 個賠償計畫，包括 3 個法定計畫（含保單持有人保護委員會（Policyholder Protection Board）、存款保障委員會（Deposit Protection Board））和 5 個非法定計畫（含投資人賠償計畫（Investors Compensation Scheme））。FSCS 自 2001.12.1 成立後，即致力於處理金融服務公司無法償付消費者損失之理賠事件。

## 二、英國清理機制

### （一）緣起

FSA 所提之「問題金融機構復原及清理計畫（RRP）」，係依據 2009 年銀行法修正案（Banking Act 2009）之問題銀行特別清理機制（Special Resolution Regime , SRR），由財政部、銀行業獨立委員會（Independent Commission on Banking）、英格蘭銀行、FSCS 及 FSA 參酌歐盟執委會之問題銀行復原及清理架構草案，以及 FSB 發布之「金融機構有效清理機制主要特性準則」共同制定，並指定英格蘭銀行擔任清理主管機關。

### （二）特別清理機制（SRR）之目標

金融監理機關為穩定金融秩序、進行銀行破產、管理程序之需要，並冀期達成下列五項目標，會考慮採行 SRR：

- 1.目標一：加強保護英國金融體系之穩定。
- 2.目標二：加強保護公眾對銀行體系穩定之信心。
- 3.目標三：保護存款人。
- 4.目標四：保護公眾基金。
- 5.目標五：避免因干預財產權，而違反公約權利（Convention right，屬 1998 年人權條例（Human Rights Act）之範圍）。

### （三）2009 年銀行法修正案第一部分

2009 年銀行法修正案第一部分建立銀行 SRR 之目的係為解決銀行全部或部分業務遭遇財務困難之處理機制，SRR 包含 3 個穩定金融秩序之清

理措施，一為將失敗金融機構移轉予私人部門併購（11 節）；二為移轉予過渡銀行（12 節）；三為暫時性國有（13 節）。

#### (四)2000 年金融服務及市場條例（Financial Service and Markets Act 2000）

##### 1. SRR 適用時機（FSMA 214B）

2000 年金融服務及市場條例（FSMA）第 214B 條有關適用 SRR 之時機係依 2009 年銀行法第 1 篇規定，為維護穩定銀行、住屋互助會（building society）及信合社（credit union）等類型機構經營之權力，財政部認為前開機構已經無法滿足債權人請求權時，財政部會要求 FSCS 就要保項目，對債權人辦理賠付。

##### 2. SRR 賠付金額限制（FSMA 214C）

SRR 之賠付分為二種，一為上開 FSMA 第 214B 條規定之賠付，二為依 2009 年銀行法第 61 條規定之賠付，賠付金額之計算依 2000 年 FSMA 第 214C 條規定，名義淨支出（Notional net expenditure）金額係指倘未執行穩定處理措施工具<sup>1</sup>，FSCS 因問題機構無力清償債權所發生之費用金額，扣減穩定處理措施工具執行時，FSCS 自問題機構回收之金額；而實際淨支出（Actual net expenditure）則是 FSCS 實際發生之費用金額（SRR 賠付支出除外），減去 FSCS 實際回收金額。

##### 3. FSMA 214B 及 214C 之補充規定（FSMA 214D）

FSCS 必須預估名義淨支出中可能發生之費用（不含利息）及可能發生時間。另財政部應依法指派獨立評價人，由評價人決定前述名義淨支出中，穩定處理措施工具執行時，可自問題機構回收之金額，及回收可能所需時間。此處所指評價人得與 2009 年銀行法第 54 條規定指派之獨立評價人為同一人。

### 三、2011 年投資銀行特別管理規則

---

<sup>1</sup> 依英國 2009 年銀行法規定，SRR 之穩定金融秩序處理措施可用工具包括股權轉讓權力及財產轉讓權力。

2011 年投資銀行特別管理規則 ( The Investment Bank Special Administration Regulations 2011 )，規範處理對象包括投資公司及投資銀行，法院指派管理人進駐投資銀行後，管理人除依照債權人及客戶會議通過之決議，暨特定情況下 FSA 發布之命令等特殊管理目標辦理外，其他相關處理程序類同破產法之清算及管理規定。

上開管理人特殊管理目標有三項，(一)確保客戶資產可合理、快速退還；(二)確保與金融市場基礎設施相關機構及主管機關可及時參與；(三)維護投資銀行持續經營，或以債權人最佳利益角度辦理清算。FSCS 已根據投資銀行特別管理機制處理 MF Global UK Limited、Worldspreads Limited、Pritchards Stockbrokers Limited 等三家失敗機構。

#### 四、FSCS 基金和處理成本之關係

問題金融機構之處理成本規模，與該機構已發生損失有關，如處理方式係將保額內存款移轉至另一機構，FSCS 提供之處理成本上限金額為相當辦理現金賠付所支付之金額。FSCS 基金目前係採事後徵收制 ( ex-post fund )，於需要資金時，可先向銀行團辦理商業借款，且有能力向英國債務管理辦公室 ( UK Debt Management Office ) 要求從國家貸款基金 ( National Loans Fund ) 取得融資。鄧福姆林住屋互助會 ( Dunfermline Building Society, DBS ) 係首家 ( 亦是迄今唯一一家 ) 依 2009 年銀行法規定處理者。

#### 五、鄧福姆林住屋互助會 ( DBS )

2009 年銀行法新增賦予財政部、英格蘭銀行及 FSA 處理經營失敗 DBS 之權限。該法之「特別清理機制」( SRR ) 係為保護存款業務，准許將存款自問題金融機構移轉至其他機構。SRR 提供英國監理機關處理問題金融機構之新工具，包括同意設立暫時性國有化銀行 ( public ownership of bank )，並隨後再將問題金融機構資產轉售予其他金融機構。英格蘭銀行並以清理主管機關之身分，將 DBS 零售與批發性存款併同部分抵押貸款資產，以競價方式出售轉讓予全國住屋互助會 ( Nationwide Building Society )。DBS 之社會住宅貸款 ( social housing loan ) 資產則轉移至英格蘭銀行獨資設立之過渡銀行，隨

後在 2009 年 6 月以競價方式售予全國住屋互助會。DBS 其餘業務（含商業貸款資產）則進入住屋互助會特別監管程序（**Building Society Special Administration Process**），並委由 KPMG 會計師事務所管理，以獲取該等剩餘資產最大價值為目標。

財政部在 2009 年 3 月 30 日提供約 16 億英鎊現金給全國住屋互助會，以彌補其承受存款與抵押貸款資產之缺口，並取得 DBS 監管程序之求償債權。倘財政部債權無法自 DBS 監管程序中全數回收時，其不足數應由 FSCS 補償，惟需依獨立評價人計算結果為上限。依 FSCS 最近財務報表顯示，FSCS 為 DBS 倒閉案支付 5.05 億英鎊。

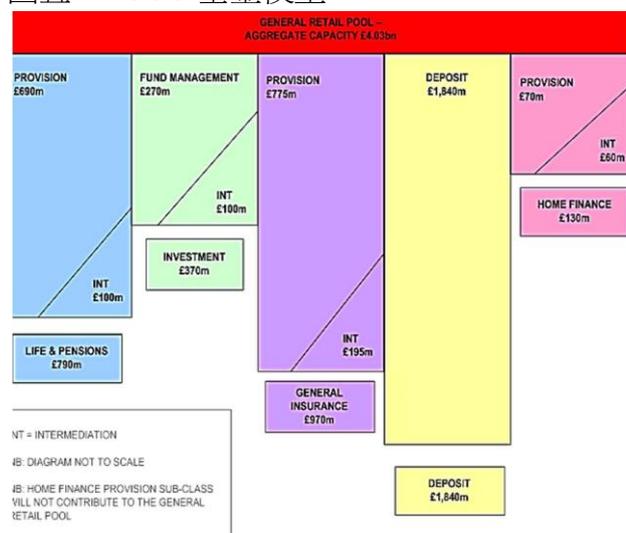
## 六、FSCS 經費來源

FSCS 採一元化保障機制，保障範圍包括收受存款（**Accepting Deposit**）、人壽及退休保險（**Life & Pensions**）、產物保險（**General Insurance**）、投資（**Investment**）及住宅融資（**Home Finance**）等五大類別之金融產業，每一類別之保障基金各具獨立帳戶。FSCS 主要資金來源係向要保機構徵收保費（**Levy**），徵收保費之費率標準原係以各類金融業年度收入之「一定百分比」收取，惟自 2008 年 4 月 1 日起改以「總額上限」為徵收基準之新保費徵收制度，目前保費每年徵收上限為 40.3 億英鎊，其中住宅融資公司之保費徵收上限 0.7 億英鎊，僅繫於該類機構發生倒閉事件方得向其收取保費，故不計入 FSCS 每年徵收保費之上限，惟若當年度住宅融資公司發生倒閉事件，則當年度保費徵收上限增為 41 億英鎊，各類別金融機構保費徵收上限分別為（一）人壽及退休保險類：7.9 億英鎊（含保險公司及提供保險公司投資操作服務之金融公司）；（二）投資類：3.7 億英鎊（含基金公司及提供基金公司投資操作服務之金融公司）；（三）產物保險類：9.7 億英鎊（含保險公司及提供保險公司投資操作服務之金融公司）；（四）收取存款類：18.4 億英鎊；（五）住宅融資類：1.3 億英鎊（含住宅融資公司及提供住宅融資公司投資操作服務之金融公司）。

表一：FSCS 新徵收制度對各類別金融業之徵收限額

主要類別（類別總限額）	子類別	徵收上限額 （百萬英鎊）
1.人壽及退休保險類 （7.9 億英鎊）	直接業務	690
	中介業務	100
2.投資類（3.7 億英鎊）	直接業務	270
	中介業務	100
3.產物保險類（9.7 億英鎊）	直接業務	775
	中介業務	195
4.收取存款類（18.4 億英鎊）		1,840
5.住宅融資類（1.3 億英鎊）	直接業務	70
	中介業務	60

圖五：FSCS 基金模型



各金融業發生補償費支出時，原則上是由同一個子類別提撥之資金負擔，若損失超過該子類別之徵收限額時，依次先由同一主要類別下另一子類別之資金分擔，若補償額超過該主要類別徵收限額時，再由其他類別之資金分擔，惟

必須加計相當於英格蘭銀行之借款利率（Bank of England's repo rate），由該類業者儘速提撥返還。

## 七、英國清理機制可能面臨之挑戰

英國財政部經重新檢討 2011 年所訂之投資銀行特別管理規則後，已於 2013 年 1 月底提出修正報告，未來將送交議會審議。

2012 年 8 月，財政部公布之「金融部門清理：擴大清理機制」（Financial Sector Resolution : broadening the regime），適用之清理對象包括：(一)投資公司與母公司(parent undertaking)、(二)核心交易對手(central counterparty, CCP)、(三)非核心交易對手之金融市場基礎設施、(四)保險公司。而銀行法修正案適用之清理對象僅包括前二者，政府也承認非核心交易對手之金融市場基礎設施與保險公司之利益相關者所提出之論點，將會考慮最佳執行發展方向。目前歐盟復原及清理架構指令（Recovery and Resolution Directive, RRD）尚待確定正式發布。

## 陸、加拿大複雜金融機構清理處簡介

*加拿大存款保險公司複雜金融機構清理處處長*

*Mr. Thomas Sauve*

### 一、加拿大金融體系簡介

#### (一)加拿大聯邦監理機關

加拿大聯邦監理機關包括金融機構監理總署（Office of the Superintendent of Financial Institutions, OSFI）、加拿大銀行（中央銀行）、財政部、加拿大存保公司（CDIC）及加拿大金融消費者保護局（Financial Consumer Agency of Canada, FCAC），並另成立金融機構監理委員會（Financial Institutions Supervisory Committee, FISC）負責監理機構間之協調溝通，及高級顧問委員會（Senior Advisory Committee, SAC）負

責監理機構政策面之協調。

## (二)加拿大金融體系之特性

加拿大前五大要保會員銀行存款占所有銀行要保存款的78%，為國內金融體系的主要參與者，在某些業務亦參與相當規模的國際操作。雖然加拿大存保公司要保會員銀行並非全球系統性重要金融機構（G-SIFIs），但若經營失敗導致無序倒閉，仍將影響加拿大金融體系的穩定。

## (三)銀行的復原及清理計畫

項目	復原計畫	清理計畫
主導監理機關	金融機構監理總署（OSFI）	加拿大存保公司（CDIC）
要保機構支付能力	在營運壓力下繼續經營	停止經營
優先事項	1.減少要保機構營運風險。 2.處理資本不足及流動性壓力之問題。 3.提出因應系統性壓力情境之可行處理方式，如業務分拆及重整。	1.金融穩定，維持支付結算與清算功能及系統性重要金融服務不中斷。 2.保障存款人權益。 3.避免不必要的資產減損。
工具	1.業務分拆 2.降低風險 3.資本及流動性管理 4.股利政策	1.協助交易、重整 2.過渡銀行 3.放款、存款及資產管理 4.資本重建改組經營(如以債作股，優先讓股東承擔損失等)

## 二、複雜金融機構清理處（Complex Resolutions Division, CRD）

### (一)成立背景

1.加拿大存保公司及OSFI依FSB所發布之「金融機構有效處理機制要點」架構，建立復原及清理計畫程序，並共同處理整體金融產業及個別機構

面臨清理時之可能困難與挑戰。

- 2.目前加拿大法律尚未明定要求大型銀行提報復原及清理計畫，但考量需建立大型金融機構健全經營之審慎監理，因此，2012年OSFI以銀行監理者角色，與CDIC簽訂策略聯盟協定，推動大型銀行清理計畫程序。
- 3.CDIC為落實權責，確保存保公司具有處理大型複雜銀行之能力，特地於2011年8月成立複雜金融機構清理處（CRD），專責發展及協調大型銀行清理計畫之準備作業。

## (二)複雜金融機構清理處之主要工作

- 1.清理計畫：請大型複雜銀行提出清理計畫，截至2012年12月底止，6家大型複雜銀行已提出第一版清理計畫。
- 2.作業準備：清理計畫事前之作業準備，如成立過渡銀行或其他清理工具、金融監理機關互相協調合作及金融市場基礎設施（FMIs）相關議題處理。
- 3.跨國銀行資產組合深度分析。
- 4.協調作業：協調聯繫主管機關、保障機制及FMIs等，並視需要簽訂合作備忘錄。
- 5.未來的挑戰
  - (1)監理環境：加拿大銀行即使在2008年金融危機表現良好，惟仍應逐步加強監理。
  - (2)有經驗之職員：加拿大存保公司需要有授信、法務、會計經驗之人才，但存保公司總部設於渥太華而金融中心在多倫多，有經驗之金融人員大多於多倫多，故招募不易。

## 三、2012年 CRD 已完成事項

### (一)概述

- 1.與6家最大的要保機構共同研究提出第一版的清理計畫（加拿大存保公司6家最大要保機構也是加拿大最大型銀行，包括Royal Bank of Canada, Toronto Dominion Bank, Canadian Imperial Bank of Commerce, Bank

of Montreal, Scotiabank, and National Bank)。

2.研究以過渡銀行處理大型複雜銀行。

3.指派專人負責各家大型銀行，並由CDIC內部跨職能團隊提供技術支援。

4.與加拿大金融安全網成員（OSFI、加拿大銀行、財政部）密切合作。

## (二)提出清理計畫之五大階段工作事項

### 1.階段一：

(1)目標：依據每家銀行之法律實體及關鍵業務功能，建立處理之優先順序。

(2)計畫內容：參考復原計畫內容，提供主要法律實體與關鍵業務功能之對應圖，並識別在清理時，爲了維持金融穩定，何種實體及業務功能應持續運作；另就法律實體之清理，確認相關需協調聯繫之司法管轄權。

(3)銀行辦理事項：對主要法律實體及對映關鍵業務功能之識別結果加以覆核，檢視關鍵業務功能相關資料，並補足資訊缺漏之部分。

### 2.階段二：

(1)目標：確認關鍵業務功能與主要法律實體之依存事項。

(2)計畫內容：由復原計畫摘錄關鍵業務功能依存事項相關資料（如財務及實體資產、資本、資金、契約及服務關係等），彙整銀行最關鍵業務功能依存之法律、契約及作業架構。

(3)銀行辦理事項：配合CDIC協助分析銀行關鍵業務功能與依存事項之關係，並對相關分析提供意見。

### 3.階段三：

(1)目標：發展清理策略，並辨認現行處理工具進行有序清理時，可能面臨的實質挑戰。

(2)計畫內容：確認銀行關鍵業務功能及法律實體可持續營運或進行清理之不同清理方式；突顯該等清理方式面臨之作業挑戰、風險及可能降低風險之工具；銀行與主管機關需共同合作設法改善清理可行性。

(3)銀行辦理事項：銀行需與**CDIC**討論不同清理方式之應用，注意相關限制與風險，及確認風險抵減之可行工具。

#### 4.階段四：

- (1)目標：完成第一版銀行清理計畫，說明銀行有序清理之方式。
- (2)計畫內容：將相關計畫內容彙整成一套符合金融穩定委員會處理準則之清理計畫。
- (3)銀行辦理事項：提供各類資料，協助**CDIC**完成清理計畫。

#### 5.階段五：

- (1)目標：持續維護清理計畫，以確保清理計畫可反映銀行結構及金融環境的改變。
- (2)計畫內容：每年檢視清理計畫及更新資料，並擴展清理計畫範圍，整合銀行其他法律實體及關鍵業務功能之資料。
- (3)銀行辦理事項：對目前第一版清理計畫未包括之關鍵業務功能、法律實體及相關分析等提供資料，以發展未來之清理計畫；協助**CDIC**辦理年度檢視及資料更新。

### (三)過渡銀行架構之提出

處理問題金融機構的遠景為有序處理問題銀行且不必動用納稅人的錢，同時維持銀行的關鍵業務功能繼續運作，例如主要機構與分行及保額內存款可以移轉至過渡銀行，而在國外的分行、子公司、控股公司或非關鍵實體可以下列方式處理：

- 1.移轉至過渡銀行。
- 2.變成個別清算體的一部分。
- 3.由清理人繼續清理。

### (四)處理大型複雜機構面臨的挑戰

加拿大存款保險公司面臨的挑戰，與金融穩定委員會會員國與全球系統性重要金融機構共同研討出的結果是一致的，其挑戰可分為三類：

- 1.銀行特有的：如人員配備、集團內資金、內部合約、外部合約、組織架

構及資訊系統等。

2.國內金融基礎建設：如金融市場基礎設施、經紀交易商監理機關及存款保險賠償機制等。

3.跨國協調：國際分行、子公司之處理方式及外國金融市場基礎設施等。

#### 四、跨國問題之處理

##### (一)資訊分享

跨國資訊分享議題向來為金融穩定委員會關注焦點，為促進國際合作，加拿大存款保險公司已與美國及英國的處理問題金融機構相關監理機關發展資訊分享及合作協定。

CDIC 正與 FDIC 及 FSA/英格蘭銀行洽商簽定資訊分享及合作備忘錄，將有助於未來緊急及保密的處理問題金融機構。

CDIC 亦與其他機構簽訂其他不同領域的合作備忘錄（如與墨西哥存款保險公司簽訂備忘錄（Instituto para la Proteccion al Ahorro Bancario, IPAB）以交流最佳處理實務）。

##### (二)跨國危機管理小組

金融穩定委員會（FSB）所發布之「金融機構有效清理機制主要特性準則」，包括應建立跨國危機管理小組（Crisis Management Groups, CMGs），該小組係依 FSB 危機管理跨國合作要點的指導原則，所設立的銀行監理機關國際性會議，其目的為加強處理跨國金融危機之能力。

CDIC 預計於 2013 年底或 2014 年初建立其大型複雜要保機構的跨國危機管理小組，其內容主要為：

##### 1.母國（home）監理機關同意

- (1)與小組成員合作，依照金融機構有效清理機制主要特性準則衡量銀行清理的可行性。
- (2)主持小組會議，領導小組成員檢視銀行的復原及清理計畫。
- (3)倘銀行遭遇困難時，應及時警示小組成員。
- (4)當可能且可行時，應合作清理整個銀行集團。

## 2.地主國（host）監理機關同意

- (1)如果當地分行或子公司遭遇困難時，應及時警示小組成員。
- (2)與小組其他成員合作清理整個銀行集團。
- (3)不搶先母國採取清理行動，惟若母國監理機關無有效之處理行動時，仍保有權力採取必要作為以維持國內金融穩定。

## 五、2013 年工作重點及展望

- (一)預計 2013 年 3 月初，將 2012 年清理計畫檢視結果告知銀行，並與銀行溝通 2013 年清理計畫指引。
- (二)預計 2013 年 3 月及 9 月舉辦半年顧問會議。
- (三)預計 2013 年底或 2014 年初建立跨國危機管理小組。
- (四)持續與國際監理機關簽訂合作備忘錄。

## 第四部分 整合性保障機制 (Integrated Protection Scheme)

國際間存款保險制度，已有若干國家之存款保險保障爲了金融穩定及保護消費者權益，不再侷限於銀行業，而擴及保險業，甚至證券業，例如韓國、英國、馬來西亞，一般稱爲整合性存款保險制度。

國際存款保險機構協會 (IADI) 爲瞭解整合性存款保險制度在國際上之發展，爰成立「整合性存款保險制度」研究小組進行研究，存保公司爲成員之一。以下謹分述韓國及馬來西亞實施整合性存保制度經驗及印尼整合性保障機制之發展。

### 柒、韓國問題機構處理經驗分享與存保基金管理

#### 韓國存款保險公司存款保險政策處研究員

*Mrs. Eun-Ji GWON*

#### 一、韓國存款保險公司 (KDIC) 概況

(一) 韓國存款保險公司 (Korean Deposit Insurance Corporation, KDIC) 成立於 1996 年

1995.12.29	通過「存款人保護法」(DPA)
1996.6.1	設立韓國存款保險公司 (KDIC) 及成立存保基金 (DIF)
1997.1.1	開始對銀行業提供存款保障
1998.4.1	設立整合性存款保險制度 (即包括銀行業、保險業等六類金融機構)
2001.1.1	由全額保障 (因應 1997.11 發生亞洲金融危機) 轉爲限額保障 (保額爲 5,000 萬韓元)
2003.1.1	設立新「存保基金」(New DIF)
2007.12.21	明訂法定目標基金制度 (自 2009 年起)
2009.2.3	明訂實施風險差別費率 (預計自 2014 年施行)

(二)自 1998 年 4 月起施行整合性存款保險機制

1.各類金融機構基金整合至存款保險基金

日期	保障架構				
	銀行	保險公司	證券公司	商人銀行	相互儲蓄銀行
1998.3.31 之前	存款保險 基金 (KDIC)	保險保證 基金 (保險監 理會)	證券投資 人保護基 金(證券 監理會)	信用管理 基金 (信用管 理基金)	信用管理 基金 (信用管 理基金)
1998.4.1 起	存款保險基金(KDIC)				

2.截至 2012 年 9 月 30 日止要保機構家數及要保存款

種類	銀行	保險公司		證券 公司	商人 銀行	相互儲 蓄銀行
		人身 保險	損害 保險			
家數	56	24	22	114	1	98
要保 存款 (兆韓元)	871	350	80	21	1	45

## 二、處理程序

(一)處理原則：

- 1.最小成本法：對於存款保險基金或其他公共基金之處理程序必須採最小成本法。然如經存款保險委員會認為該賠付或倒閉機構有危及整體金融體系時，可採例外之處理。
- 2.共同分擔損失：對於失敗銀行產生之損失，各方應共同分擔損失。

(二)處理程序：

- 1.由金融委員會（FSC）、KDIC 宣布金融機構支付不能；
- 2.由 FSC、KDIC 進行最小成本測試；
- 3.由 FSC<sup>2</sup>選擇處理方式；
- 4.由 KDIC 提供財務協助。

(三)處理方式：

	種類	說明	優點	缺點
不 公 開	清算- 破產	現金賠付後辦理清算破產事宜	賠付 迅速	高成本
	購買 承受	失敗銀行之資產及負債移入健全之金融機構	承受者 無力償 還之機 會較低	若簽訂損害賠償協議後，恐難達成成本最小化原則。
	過渡 銀行	失敗銀行所有的資產和負債透過 KDIC 設立過渡銀行，並使該過渡銀行恢復正常營運，然後再將其出售。	承受者 無力償 還之機 會較低	過渡銀行係屬暫時性措施，在處理過程中將面臨許多挑戰，因而可能降低其經營權價值。
公 開	合併 承受	失敗銀行的經營權移轉予併購者(這種方式需財務援助)	可降低 存保公 司財務 協助之 可能性	尋找合適併購者，將是一大難題。
	公開財務 協助	失敗銀行直接獲得存保公司財務協助，使其恢復正常營運	預防系 統性風 險	恢復正常營運後，如又發生支付不能情形，將增加處理成本。

<sup>2</sup>自 2005 年 2 月起，KDIC 已有權決定相互儲蓄銀行倒閉之處理方式。

### 三、韓國金融機構處理之回顧

#### (一)金融重建

1997.11-1998.3	1998.4-2000.8	2000.9-2002.12	2011-2012
亞洲金融危機 以來	金融重建 第一階段	金融重建 第二階段	相互儲蓄銀行發 生危機
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 接受國際貨幣基金(IMF)建議</li> <li>● 處理大多數失敗商人銀行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 減緩信用危機</li> <li>● 重建金融體系</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 增加公共資金之注入</li> <li>● 強化金融監理及公司治理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 重建相互儲蓄銀行體系</li> <li>● 正進行重建中</li> </ul>

機構 種類	家數 1977 (年底) (A)	重建情形					新設 公司	目前 家數
		撤照 家數	合併 家數	清算、移 轉於過 渡銀行 及停業 家數	合計 (B)	比率 (%) (B/A)		
銀行	33	5	11	-	16	48.5	1	18
商人 銀行	30	22	8	-	30	100	1	1
證券 公司	36	6	8	2	16	44.4	31	51
保險 公司	50	10	7	6	23	46	28	55
投資信 託公司	24	6	10	-	16	66.7	74	82
相互儲 蓄銀行	231	130	28	1	159	68.8	25	97
信用合 作社	1,666	2	154	574	730	43.8	18	954
租賃公 司	25	3	13	-	16	64	18	27
合計	2,095	184	239	583	1,006	48	196	1,285

資料來源：韓國公共資金監督委員會(Public Fund Oversight Committee)

## (二)韓國處理金融機構之特點

- 1.自 1997 年後期發生亞洲金融危機至 2000 年初
  - (1)辦理大規模金融重建工作。
  - (2)緊急提供大型銀行流動性缺口。
  - (3)賠付多數失敗商人銀行。
- 2.處理失敗銀行
  - (1)政府挹注公共資金，使其恢復正常營運。
  - (2)最常用的處理方式是購買承受及合併承受二種。
  - (3)如不能以購買承受及合併承受二種方式解決，則由政府接管問題銀行之所有權。
  - (4)對國有化銀行，由政府促其民營化。
- 3.處理失敗保險公司
  - (1)主要以購買承受或合併承受方式處理。
  - (2)考量社會及經濟之衝擊，及有效保單的價值。
- 4.自 2006 年 9 月以來，對失敗相互儲蓄銀行之處理方式皆以過渡銀行方式處理。

## 四、近年來對相互儲蓄銀行之處理

### (一)相互儲蓄銀行近年來失敗之理由

- 1.自 1997-2002 年金融重建後，與銀行業之競爭加劇；
- 2.房地產貸款業務增加；
- 3.2008 年全球金融危機後，經濟進入衰退期；
- 4.房地產價格下降，致房貸業務發生違約事件大幅增加。

### (二)自 2003 年起韓國相互儲蓄銀行之處理情形

年	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	總計
破產清算	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	3
購買與承受	-	-	1	-1	-	-	-	-	4	9	15
合併與承受	-	-	2	-	4	2	2	1	5	5	21
公開財務協助	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
總計	1	1	4	1	4	2	2	1	10	14	40

### (三)處理程序

#### 1.立即糾正措施（由 FSC 負責）：

- (1)資本適足率 5%以下者：建議改善；
- (2)資本適足率 3%以下者：要求改善；
- (3)資本適足率 0%以下者：限制業務並要求提供增資計畫。如增資計畫可行，則繼續營運；如增資計畫不可行，則由 FSC 要求 KDIC 提出處理方案。

#### 2.處理階段（由 KDIC 負責）：

- (1)最小成本測試；
- (2)選擇處理方式包括購買與承受、賠付、過渡銀行等；
- (3)執行處理方式。

### (四)處理原則

- 1.自 2005 年 2 月起，KDIC 有權決定失敗相互儲蓄銀行之處理方式，主要係探購買與承受方式處理。

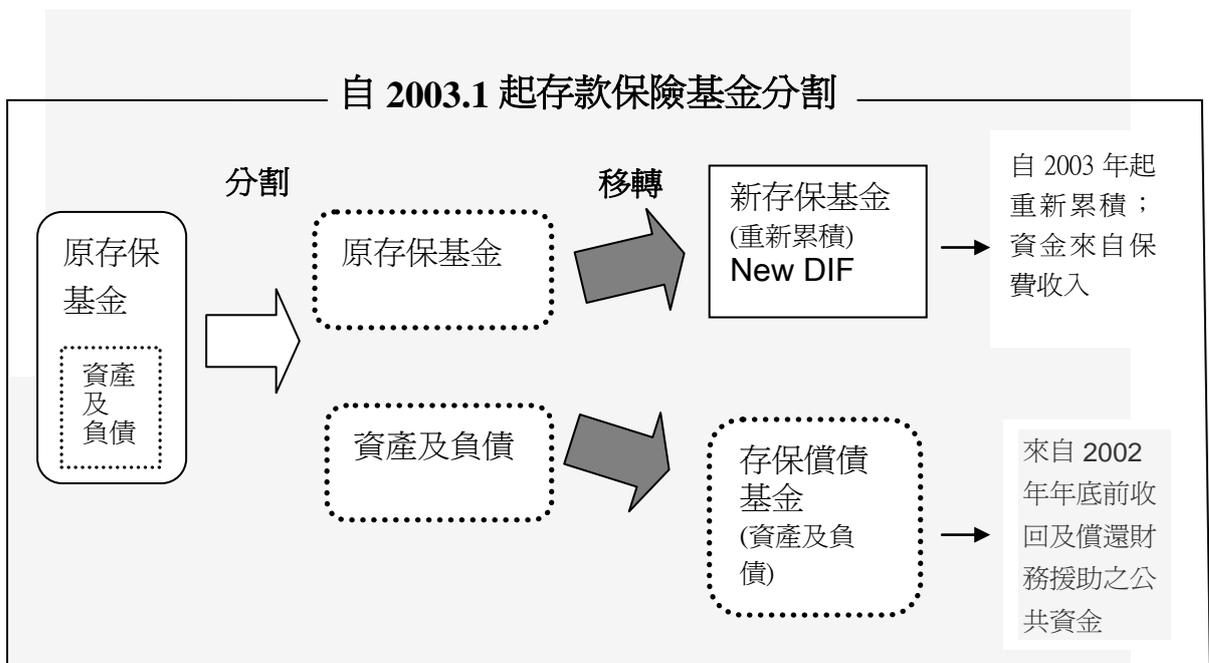
2.鑑於採購買與承受處理方式，當銀行暫停營業，存款人將有一段時間無法運用其資金，而引發存款人抱怨並大幅下降該銀行之經營權價值。為解決上開問題，KDIC 自 2006 年 9 月起，選擇採過渡銀行方式處理，期以最短時間內完成，並避免對存款戶造成不便。

## 五、存款保險基金管理

### (一)韓國存款保險基金（DIF）概況

1.1998 年 4 月整合金融業之各基金至存款保險基金（DIF），並由 KDIC 管理，基金下各按銀行、證券投資業、人身保險公司、損害保險公司、商人銀行、相互儲蓄銀行等 6 種不同行業分設帳戶，各帳戶間會計應分別記帳。

2.金融重建期間，KDIC 因提供資金挹注問題金融機構，致存款保險基金發生嚴重損失。為順利運作，爰自 2003 年 1 月起將存款保險基金分割成二部分，即新存款保險基金（New DIF）與償還基金（全名為「存款保險基金債券償還基金」，Deposit Insurance Fund Bond Redemption Fund, BRF）二個基金。



(二)資金之來源：1.保費收入；2.要保機構捐贈；3.借款（基金帳戶間可相互借款）；4.債券之發行；5.收回先前注入之資金。

(三)基金帳戶間可相互借款

- 1.基金帳戶間可互相借款，以籌措處理資金。
- 2.如有特定帳戶因累積損失，短期內不能回復健全狀態時，可向另一基金帳戶以無息方式借款，免息最長期限為 10 年。另於流動性不足時，亦得暫緩繳息。

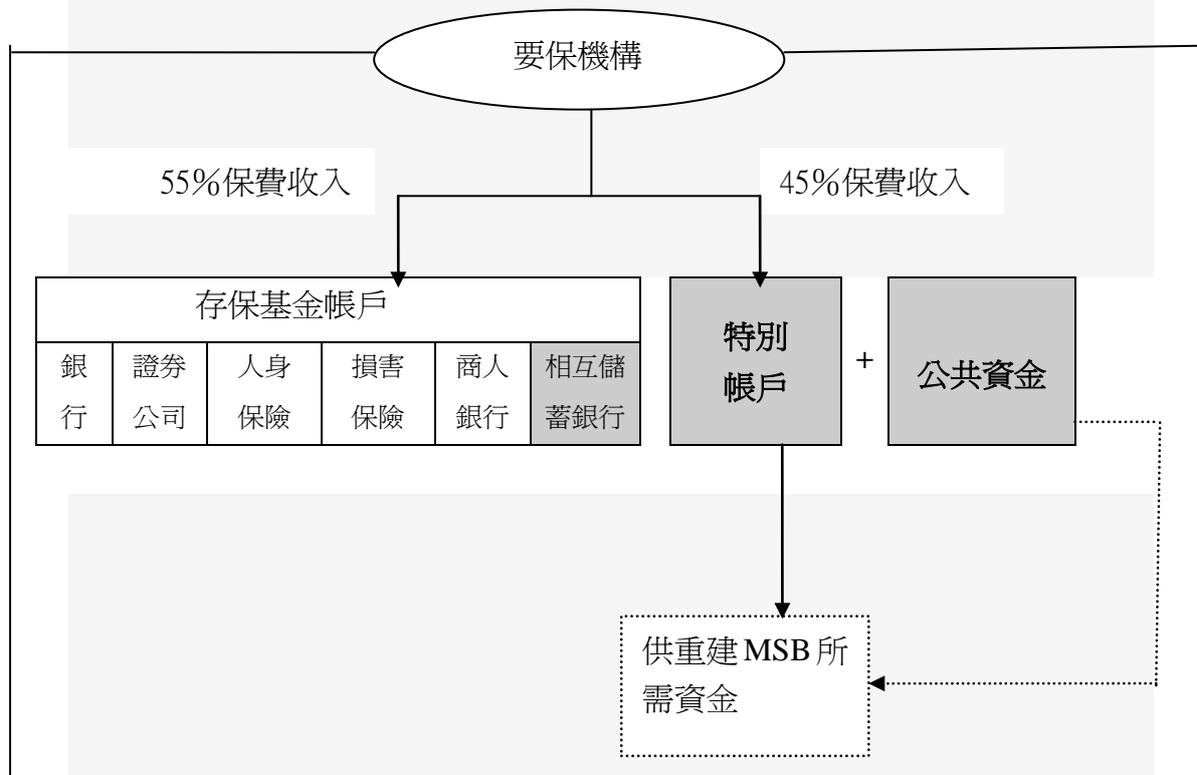
(四)設立特別帳戶（全名為「相互儲蓄銀行構造調整特別帳戶」, the Special Account for the Restructuring of the MSB）

自 2003 年成立新存保基金後處理失敗相互儲蓄銀行家數情形表

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
1	3	3	1	3	3	2	0	16	8	40

- 1.處理自 2003 年至 2010 年發生倒閉之 16 家相互儲蓄銀行所花費之 2.6 兆韓元，係透過基金帳戶間之借款方式支應。截至 2010 年底止，相互儲蓄銀行帳戶餘額仍為負 2.1 兆韓元。
- 2.為重建相互儲蓄銀行系統，KDIC 於 2011 年 3 月 29 日設立「相互儲蓄銀行特別帳戶」，該帳戶採獨立記帳，資金來源為各類要保機構年度保費收入之 45%、發行存保債券、對外借款、資金回收等。該帳戶有效期間至 2026 年底為止。

## 特別帳戶架構



### 3.特別帳戶之爭議

#### (1)KDIC 設立特別帳戶之爭議

持反對意見者多來自其他類要保機構，係因每類要保機構年度保費之 45%，須作為該特別帳戶之財源，不利其他帳戶之累積且有道德風險等問題。惟贊成者咸認為，可降低納稅人負擔且可平順地重建相互儲蓄銀行體系並預防系統性危機。

(2)為解決特別帳戶衍生之問題，KDIC 將採取提高相互儲蓄銀行之保費、追究責任並嚴懲、定期向國會報告及強化金融監理等措施以為因應。

#### (五)存保基金下各帳戶之累積情形

截至 2012.6.30 止 單位：美金百萬元

銀行	人身保險	損害保險	證券公司	商人銀行	相互儲蓄銀行	特別帳戶
4,749	2,898	658	265	21	-1,549	-14,879

## (六)存款保險基金之有效管理

- 1.透過帳戶間相互借款可有效處理金融危機，並降低處理成本。
- 2.防道德風險，確保任一個帳戶損失不會影響全部存保基金之安全。

## 捌、馬來西亞整合性保障機制之設計

### *馬來西亞存款保險公司政策及國際關係處副處長*

*Mrs. Afiza ABDULLAH*

### 一、整合性存款保險機制設立背景

(一)馬來西亞存款保險公司 (Malaysia Deposit insurance Corporation, MDIC)

係於 2005 年依據馬來西亞存款保險法設立之獨立機構，職司存款保險保障業務。

(二)馬來西亞保險保障基金 (Insurance Guarantee Scheme Fund) 自 1996 年

起即成立，並由馬來西亞中央銀行 (Bank Negara Malaysia, BNM) 負責管理。

(三)為因應 2008 年全球金融危機，馬來西亞政府於 2008 年 10 月 16 日至 2010

年 12 月 31 日施行「暫時性存款全額保障」措施。其後，為使該項暫時性措施順利退場，馬來西亞央行爰建議於 MDIC 現有架構下增設保險業賠付業務【保險及回教保險利益保障制度 **Takaful and Insurance Benefits**

**Protection System (TIPS)】<sup>3</sup>，以取代原設置於央行之保險保障基金，藉以強化對保單持有人保障，並作為全額保障退場、維持金融市場穩定之相關配套措施。**

(四)MDIC 之保障範圍於 2010 年 12 月 31 日正式立法通過擴大至保險業，且依

據對象屬性分設 6 個基金，包含一般銀行基金、回教銀行基金、一般人身

---

<sup>3</sup>依新修正存款保險法第 212 條規定，原依 1996 年保險法第 173 條建立之財產保險及人身保險保障計畫下的款項和任何資產應由中央銀行轉入 MDIC 相應之財產保險及人身保險基金。

保險基金、回教人身保險基金、一般財產保險基金以及回教財產保險基金等。

## 二、MDIC 整合保險及回教保險利益保障制度係以維護公眾利益為主要目標

- (一)為一般保險業及回教保險業之金融客戶提供金融安全網。
- (二)對保險業及銀行業客戶提供相同保護。
- (三)藉由教育及公眾意識宣導計畫提昇公眾信心，進而推動保險業及回教保險業之成長。
- (四)配合金融監理機關，透過風險評估、監控及風險差別費率等措施完善風險管理，以促進保險業與回教保險業健全經營。
- (五)明定事前干預及處理權限
  - 1.得迅速且有效進行及早干預與處理等措施。
  - 2.遵循最小成本處理原則、維持金融體系穩定。

## 三、設計整合性保障制度主要考量因素

### (一)金融體系及金融監理機關制度考量

- 1.是否設有一元化監理機關負責金融監理：馬來西亞央行即負責銀行及保險業之監理。
- 2.金融業務營運模式是否採跨業經營：馬來西亞許多銀行及保險公司均隸屬於金融控股公司或金融集團，相關金融交易日趨複雜及多樣化，產業與市場參與者彼此連動性高，單一金融監理機關有利於金融業跨業經營模式。

### (二)整合機關之效能及效率考量

- 1.專業能力：MDIC 已具備協助處理不同類型問題金融機構(含保險公司)的能力。
- 2.經濟規模及範圍：整合後可避免受多重法規規範，金融監理資源分配更有效率。

### (三)組織型態考量

整合性存款保險組織型態為公營或民營之優缺點分析：

- 1.公營：通常係依法設立之法定機關，具有法律賦予之特定權限；設立資金由政府提供或援助；於金融危機時能穩定公眾信心並提供完善的金融安全網。
- 2.民營：提供保障範圍可能受侷限；該組織於金融承平時較公營組織有效率，但在金融危機時可能因無法吸收巨額損失或處理多起倒閉事件，反而迫使政府須另行推出臨時性措施以穩定金融；進行整合時可能面臨更多的挑戰。

#### 四、建立保險及回教保險利益保障制度（TIPS）主要考量因素

MDIC 建置此項新保障措施時，主要考量因素如下表：

制度要項	考 量 因 素
組織型態	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 負責存款保險與 TIPS 保障為同一機構？</li> <li>• 公營或民營？</li> </ul>
會員制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 強制投保或自由投保？</li> <li>• 參加對象是否包含：保險機構、保險經紀人、保險仲介商、再保險？</li> </ul>
保障額度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 全額保障( full protection )或無額度限制( unlimited cover )？</li> <li>• 限額：共同分攤制 ( co-sharing ) 或特定絕對額度？</li> <li>• 歸戶原則：每張保單或每一被保險人？</li> </ul>
保障範圍	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 以要保人分類：個人、小型公司、大型企業？</li> <li>• 以產品別分類：依據保單性質或受益別 ( benefits ) ？</li> </ul>
籌資方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 保費：事前制、事後制或依所定基金目標值？</li> <li>• 流動性需求：政府融資額度、借款、籌資？</li> </ul>
保費基數	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 保費基數為保費總額、保費淨額、承保項目總額或經精算之提存準備金？</li> <li>• 保費計算標準採總量制或部分制（如僅限承保保單/受益人/部分項目）</li> </ul>
基金籌措	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 單一基金或多個基金帳戶？</li> <li>• 多個基金帳戶：以收入及費用配置為基礎？</li> </ul>
代位求償	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 清算：保障基金賠付後取得代位求償權？</li> </ul>

## 五、實施整合性存款保險制度之優點

- (一)有利資源整合產生綜效。
- (二)有利政策協調，減少機關間政策之衝突與不一致。
- (三)提高機關之效能及效率。
- (四)有利於全方位的風險評估。
- (五)可強化危機處理能力。

## 六、馬來西亞保險及回教保險利益保障制度（TIPS）之特色與實施經驗

### (一)會員資格

依據 2011 年修正之存款保險法規定，凡於 1996 年保險法令下持有執照，並在馬來西亞從事保險業務的保險公司，以及在 1984 年回教保險法令下持有執照，並在馬來西亞從事保險業務的回教保險營運者，皆強制加入保險及回教保險利益保障制度（TIPS），成為 MDIC 的會員。惟再保險及回教再保險公司、國際回教保險公司、境外保險公司、金融保證保險公司（Danajamin Nasional Berhad）及保險中介機構如保險經紀人、理賠人、代理人及財務顧問公司等，均非 MDIC 之會員機構。

### (二)保障額度、保障範圍及歸戶原則

#### 1.保障範圍及額度

MDIC 藉 TIPS 保障保險及回教保險之合格保單持有人，包括個人、獨資經營者、合夥企業、商業工會、註冊社團、合作社、註冊慈善機構及公司之保險利益，以避免保單持有人因保險公司倒閉而遭受巨大損失，進而促進公眾對金融體系的信心。MDIC 對保障額度之訂定準則，基本上與存款保險制度（Deposit Insurance System, DIS）類似，期使 95% 以上之保單持有人可完全受到最高限額之保障。有關人身保險及財產保險之保障範圍及保障額度茲就表二及表三說明如下：

表二：人身保險（回教人身保險）

保障範圍	最高限額(個人或團體保單/計畫)
1.死亡及相關利益	RM500,000
2.永久傷殘	RM500,000
3.重大疾病	RM500,000
4.滿期金(不包括投資聯結保單的部分)	RM500,000
5.解約金	RM500,000
6.累積現金紅利	RM100,000
7.殘障收入	每月 RM10,000
8.年金收入	每月 RM10,000
9.醫藥開銷	承擔 100%醫藥開銷
10.可退還預付保費款項	100%預付
* 保單持有人欲受 TIPS 保障須符合下列要件：1.保單係由會員保險公司於馬來西亞發行；2.保單以馬幣計價；3.保單持有人住址位於馬來西亞境內。	

表三：財產保險（回教財產保險）

保障範圍	最高限額(保單/計畫)
1.有關以下財物的損失或損壞： (1)座落在馬來西亞的不動產； (2)在馬來西亞註冊的汽車或是駛入馬來西亞的外國註冊受保汽車 (3)由馬來西亞公民或居民、座落在馬來西亞的常設機構或領事館所投保的船、飛機或其他不動產	每項財產 RM500,000
2.死亡及相關利益	RM500,000
3.永久傷殘	RM500,000
4.重大疾病	RM500,000
5.殘障收入	每月 RM10,000
6.醫藥開銷	承擔 100%醫藥開銷
7.可退還預付保費	100%預付款項
8.有關第三人之賠償	根據上述限額予以保障。
* 保單持有人欲受 TIPS 保障須符合下列要件：1.保單係由會員保險公司於馬來西亞發行；2.保單須以馬幣計價。	

## 2.歸戶原則

不同會員保險公司的保險及回教保險利益是各別獲得保障。凡屬於同一會員保險公司( **same insurance company** )、同一保單持有人( **same policy owner** )、同一風險事件( **same risk event** )如死亡、同一被保險人或同一被保財產( **same life insured or property insured** )，將會合併計算最高限額。茲舉例說明如下：

範例一：陳先生和陳太太向同一家保險公司為他們的家人購買 6 張人身保險保單

保單持有人：陳先生		保單持有人：陳太太	
被保人	保險金額 (RM)	被保人	保險金額 (RM)
保單 1：兒子 (亞當)	200,000	保單 4：兒子 (亞當)	300,000
保單 2：女兒 (愛麗絲)	150,000	保單 5：兒子 (亞當)	50,000
保單 3：陳先生	600,000	保單 6：陳太太	400,000
<b>亞當身亡</b>		<b>理賠金額</b>	
在陳先生所持有的保單下可理賠金額		200,000 (保單 1)	
在陳太太所持有的保單下可理賠金額		350,000 (保單 4 及 5)	
<b>TIPS 制度下亞當身亡可理賠總額</b>		550,000(個別保單持有人)	
<b>陳先生身亡</b>			
在陳先生所持有的保單下可理賠金額		500,000 (保單 3) * TIPS 制度下最高限額	

範例二：林姆先生受雇於多倫多公司 (Troton Bhd) 並參加員工團體個人意外保險 (保險金額：每人 RM200,000)。林姆先生分別擁有一張終身壽險保單及養老保單 (每一張保單保險金額均為 RM300,000)。前開保單均向 XYZ 保險公司購買。2011 年 3 月，林姆先生死於一場意外。倘 XYZ 保險公司經營不善倒閉，在保單合併原則下，林姆先生可獲理賠情形如下：

	員工團體個人意外 保險保單	終身人身保險保 單	養老保單
保單持有人	多倫多公司	林姆先生	林姆先生
保險人	XYZ 保險公司	XYZ 保險公司	XYZ 保險公司
保險事故	死亡	死亡	死亡
被保人	林姆先生	林姆先生	林姆先生
是否適用保 單合併歸戶 原則	否	基於「同一保險人、同一保單持有 人、同一保險事故及同一被保險 人」原則，該二張保單將合併計算	
保險金額	RM200,000	RM300,000	RM300,000
TIPS 制度 下受保障 金額	RM200,000	上限 RM500,000	

### (三)保險費率、保費基數

TIPS 之保險費率，依法係由 MDIC 擬訂並報經財政部核定後施行。TIPS 成立之初採單一費率，嗣為合理反映個別會員保險公司經營風險之高低，並提供其健全風險管理之誘因，爰複製 2008 年實施之存款保險差別費率制度（Differential Premium System, DPS）之經驗，自 2013 年起正式實施保險業差別費率制度（Differential Levy System, DLS）。凡 MDIC 之會員保險公司應適用差別費率制度（DLS），惟鑑於衡量回教保險業經營成效之相關統計數據有限，尚無法作大量資料分析，特別是資本適足性（RBC）方面，因此 DLS 實施初期暫限適用於一般保險公司。

#### 2013 年起採用差別費率（DLS）

費率 等級	一般人身 保險	一般財產 保險	回教人身 保險	回教財產 保險
1	0.025%	0.05%	0.06% (固定費率)	0.25% (固定費率)
2	0.05%	0.1%		
3	0.1%	0.2%		
4	0.2%	0.4%		

	一般人身保險/回教人身保險	一般財產保險/回教財產保險
保費 基數	前一年年底（12月31日）精 算後保險負債總額	前一年淨保費收入

#### (四)基金籌措與管理

資金籌措採事前徵收與事後分攤混合制向會員保險公司徵收保費，惟以事前徵收為主；其中事前徵收之年保費主要用於支付 MDIC 日常營業費用並累積基金，至於事後分攤主要彌補未預期損失及重建基金之需，另倘有緊急流動性需求，MDIC 得向政府申請緊急融通，以確保保險責任之履行。

2010 年 12 月 31 日 TIPS 設立後，MDIC 除管理存款保險制度下一般銀行及回教銀行等二個基金外，另管理一般財產保險基金、回教財產保險基金、一般人身保險基金及回教人身保險基金等四個保障基金，合計六個基金。存款保險之二個基金與 TIPS 四個基金係由 MDIC 按基金別，分別予以管理，各基金間不得流用、借款或補貼，以保持各基金財務獨立性。

#### (五)代位求償及受償順位

MDIC 依 TIPS 賠付保單持有人後，得以自己名義行使保單持有人之權利並對問題保險公司求償。至受償順位，保險利益係優於所有其他無擔保負債。

### 七、 MDIC 未來工作重點

- (一)修改存款保險法等相關法令，期使存款保險及保險保障機制之職權，能兼具效率化及獨立性。
- (二)強化公司治理。未來期藉由邀請保險專業人士加入董事會以強化經營管理專業。
- (三)重新檢視與金融安全網其他成員之關係，如檢視與央行簽訂之策略聯盟合約。

- (四)強化保險保障之宣導計畫，如對保單持有人揭露要保項目，以提升公眾意識。
- (五)聘僱保險業專業人士，以強化對保險業之風險控管、及早干預、處理能力，以及政策與法令之規劃。
- (六)規劃制定一個類似存款保險基金之 TIPS 目標基金架構。
- (七)建立處理保險公司之架構（如處理程序、最小成本法、理賠系統等）。

## 玖、印尼整合性保障機制之發展

### *印尼存款保險公司保險與風險管理處處長*

**Mr. Salusra SATRIA**

#### 一、印尼存款保險公司（IDIC）特點

- (一)印尼存款保險公司（Indonesia Deposit Insurance Corporation，IDIC）係印尼政府依印尼存款保險法於 2005 年 9 月 22 日正式成立。依據此法，IDIC 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，致力於維護銀行體系之安定。
- (二)IDIC 董事會成員計有 6 名，含董事長 1 名、執行長 1 名、印尼中央銀行副總裁、財政部次長、金融服務管理局代表各 1 名、專業或學者代表 1 名。董事會成員均由總統任命，其中董事長，負責監督公司營運，並由相關處長協助管理存款保險、風險管理、法律、財務、銀行清理及行政等事務。
- (三)印尼存保制度採強制投保，即在印尼境內註冊營運之商業銀行、回教商業銀行、農業銀行、回教農業銀行、外國銀行於印尼營業之分行及外國銀行子銀行等，均須參加存款保險。
- (四)IDIC 採固定費率制度，年費率為要保項目存款的萬分之 20。要保機構每半年繳交一次保費。要保存款項目包括銀行同業存款及非銀行同業之存款（即個人、企業、政府機構等），項目計有活期存款、定期存款、支票存

款、儲蓄存款等。IDIC 亦保障回教存款，保障項目與一般銀行存款項目相近。

(五)為因應 2008 年全球金融風暴，IDIC 於同年 10 月起將存款保險保障額度從 1 億印尼盾調高至 20 億印尼盾（當時約美金 22 萬元）。目前最高保額則仍維持為 20 億印尼盾。

(六)截至 2011 年 3 月底止，IDIC 共計賠付及清理 34 家農業銀行及 1 家商業銀行，另救援 1 家商業銀行。

## 二、IDIC 資金來源及保費收入

(一)IDIC 設立之資本係由印尼政府提供，資本額為 4 兆印尼盾。

(二)IDIC 面臨流動性問題，由政府提供流動性協助。倘 IDIC 的資本低於 4 兆印尼盾時，政府亦會挹注資金以補足其資本。IDIC 係以單一存保基金方式列帳，因此基金運用方式，允許跨各類要保機構。

(三)IDIC 資金僅能存放於中央銀行或投資政府發行之有價證券。目前 IDIC 投資 5,000 億印尼盾之政府回教債券，此投資占保費收入之大部分。

(四)IDIC 刻研擬風險差別費率制度。各類要保機構風險費率之訂價，將盡量避免或減少補貼跨類型要保機構之情形，即依各類要保機構之風險大小，訂定費率。

(五)2005 至 2011 年保費收取情形

單位：百萬印尼盾

年 度	商業銀行		農業銀行		保費合計
	一般銀行	回教銀行	一般銀行	回教銀行	
2005 下期	544,679	6,603	10,122	253	561,657
2006	2,375,098	29,552	32,236	951	2,437,837
2007	2,739,274	41,005	36,550	1,259	2,818,089
2008	3,148,087	51,393	43,536	1,833	3,244,848
2009	3,696,306	65,729	47,080	2,279	3,811,394
2010	4,010,767	106,909	57,731	2,979	4,178,387
2011 上期	2,363,427	70,964	32,994	1,755	2,469,142
合計	<b>18,877,639</b>	<b>372,156</b>	<b>260,249</b>	<b>11,311</b>	<b>19,521,355</b>
百分比	96.70%	1.91%	1.33%	0.06%	100%

### 三、金融服務管理局（FSA）與金融安全網

- (一)依據 2004 年印尼中央銀行規定，央行最遲在 2010 年 12 月 31 日前，應將對銀行之監理權移出，爰印尼政府成立金融服務監理局（**Financial Services Authority, FSA**），以納入該權限。FSA 監理範圍包括銀行、非銀行金融機構（包括保險公司、退休基金、複合融資公司）及資本市場。
- (二)印尼的金融安全網成員包括財政部、中央銀行及 IDIC。目前設置金融體系穩定委員會（**Financial System Stability Committee, FSSC**），由財政部長擔任主席，中央銀行總裁及 IDIC 董事長為委員，作為金融安全網成員間協調與資訊分享之平台。
- (三)2008 年 10 月，為因應全球金融危機，印尼政府頒佈 3 項緊急措施取代現行法規，內容包括：1.提高保額（20 億印尼盾）；2.放寬對銀行流動性協助之條件；3.建立金融安全網機制。上開緊急措施，當時印尼國會通過前二項，至第三項，國會則拒絕批准，並令印尼政府以制定金融安全網專法（**Financial Safety Nests Law**）方式處理。金融安全網專法主要內容包括處理系統性危機之相關法規及程序，緊急流動性協助及倒閉金融機構之清理。

### 四、印尼整合性保障機制之發展

#### (一)印尼金融體系現況

	金融機構類別	2012.6 (家數)	2012.3 (資產結構比)
1	商業銀行	120	75.2%
2	農村銀行	1,667	1.2%
3	保險公司	139	9.9%
4	退休基金	271	2.7%
5	融資公司	197	6.2%
6	創投公司	89	0.1%
7	證券公司	119	0.8%
8	相互基金	685	3.3%
9	貸款公司	4	0.1%
10	典當商	1	0.6%

印尼金融體系中，以資產結構來看，商業銀行占全體 75.2%為首，其次為保險公司 9.9%。

## (二)修改保險法及金融安全網法等相關法令，建置保險保障機制

為強化大眾信心及提供公平競爭環境，印尼政府爰擬議修改保險法及金融安全網專法等法令，建置保單持有人保障機制。該機制在保單持有人保障機構未設立前，將由 IDIC 負責辦理保險保障相關事項。前開修正法案預計在 2013 年底前由國會通過。

## (三)保險保障機制主要架構

- 1.會員資格：採強制投保制，包括人身保險及財產保險公司，但不包括再保險公司及強制社會保險。
- 2.保障額度：每一保單持有人為 10 億印尼盾，可使 90%之保單持有人受到完全保障。
- 3.保費基數：財產保險公司採總保費收入，人身保險公司採責任準備金。
- 4.費率：採風險差別費率，過渡期間為 3 年。
- 5.基金管理：分設人身及財產保險二基金。
- 6.相關權限：具實地查核權、代位求償權及清理權限等。

## (四)IDIC 準備工作

- 1.成立籌備小組。
- 2.分析所需資源。
- 3.強化 IDIC 運作。
- 4.與金融服務管理局 (FSA)、財政部 (MOF) 討論相關執行事項。

## 參、心得及建議

### 一、參酌美國有序清理機制，研議增修相關法令，將復原與清理計畫納為清理機制之一環，並將金融控股公司納入清理機制之處理對象，明定清理資金財源，俾有效因應系統性風險。

2008 年全球金融風暴後，國際金融監理新作法係將復原與清理計畫納入清理機制之一環，並將金融控股公司納為清理機制之處理對象，於法律中明定清理基金之資金來源等。我國對金融控股公司之退場機制，依現行法制係按照公司法之清算規定處理，而無接管或清理規定，未來倘欲實施清理計畫申報制度，使其快速有序退場，建議可參採美國有序清理機制，以成立過渡控股公司承受金控母公司之方式處理，並參照銀行法之接管、清理及未來清理計畫申報規定，增修相關法令，同時明定清理資金財源，金融控股公司有銀行子公司者，應同時報送清理計畫，俾因應系統性風險。此外，非隸屬於金控公司之保險與證券等公司，由於吸納大量投資人資金，若經營不善而產生危機，亦對金融市場流動性造成衝擊，甚而引發系統性危機，因此對於非金控但具系統性重要金融機構所衍生系統性風險之監理，亦值得關切與探討之焦點。

### 二、未來清理計畫申報制度倘於我國施行，對受理申報及審查單位，宜配備充足之專業審查人員，以落實審查作業及發展完善之清理計畫申報制度。

鑒於大型複雜金融機構業務種類繁多複雜且可能跨國營業，其提出之清理計畫是否具備「完整度」(completeness)及「可信度」(credibility)，審查機關需有充足專業人力以辦理審查。FDIC 為辦理 SIFIs 實地與場外監控，及清理計畫審查，於 2010 年成立複雜金融機構辦公室；加拿大存款保險公司為發展及協調大型銀行清理計畫申報制度，於 2011 年 8 月成立複雜金融機構清理處。

我國目前對大型銀行或金控公司雖尚未實施清理計畫申報制度，惟隨著金融市場之開放，本國銀行海外分支機構設點全球化，跨國監理合作及納入清理計畫申報制度，未來恐有施行之必要，倘實施清理計畫申報制度，受理申報及審查單位宜配備充足之專業審查人員，必要時可請金融安全網成員共同合作協助，以利落實審查各申報機構之清理計畫是否具備完整度及可信度，俾發展完善之清理計畫申報制度。

### **三、借鏡歐盟「資本重建改組經營」機制，金融監理機關對仍有存活能力之問題金融機構，採由新投資人挹注資本及改組經營之重建措施，避免由納稅人或存保基金負擔損失，此種作法值得參考。**

歐盟國家於全球金融風暴後，推出「問題銀行復原及清理架構草案」，賦予主管機關早期干預之權限，並運用多元之清理機制及清理工具來處理問題金融機構，避免增加納稅人負擔。其中值得注意的是「及早干預」權限及「資本重建改組經營」機制，金融監理機關對仍有存活能力之問題金融機構，透過及早干預機制，採由新投資人進行資本挹注及改組經營之重建措施，以及早恢復正常經營，此種作法值得國內參考。

我國金融重建基金屆期結束後，問題金融機構之處理已回歸存款保險限額保障機制，未來被處理之問題金融機構淨值如仍需等到負數才能進行處理，則保額外存款人需自行負擔損失，勢必引發擠兌，不利退場處理。爰主管機關如能參採上開機制，於問題金融機構淨值仍為正數，且尚有存活能力時，即要求問題金融機構啟動資本重建改組經營之自救措施，如此，可有效保障存款人權益、降低處理成本及避免造成納稅人負擔。

### **四、為穩定金融秩序及維護社會安定，主管機關宜建立於短期內可恢復金融穩定之法律架構，並與金融安全網成員共同對系統性問題金融機構建構有效之處理機制及緊急融通機制。**

鑑於系統性金融危機與個別銀行倒閉之處理不同，其發生原因多係於短期內突然爆發，各國政府僅能在有限時間內及資源下作緊急處理，為穩

定金融秩序及維護社會安定，主管機關宜建立於短期內可恢復金融穩定之法律架構，並與金融安全網成員共同對系統性問題金融機構建構有效之處理機制及緊急融通機制，以避免系統性重要銀行或控股公司於發生危機時，對金融秩序產生毀滅性之衝擊，並有助於提早預防系統性危機之發生。

**五、不論是單一或整合性存款保險機制，制度之設計均應以「維持金融穩定」為前提。另因國外實施整合性存款保險制度實證經驗仍有不足，國際趨勢走向有待觀察。**

不論是單一或整合性存款保險機制，制度之設計應取決於每一國家歷史、文化、經驗、監理制度及金融體系特性，且均應以「維持金融穩定」為前提。現階段而言，我國採整合性存保制度因所面臨之法制面、組織面、財務面及業務面等問題繁複且工程浩大，須審慎評估或從長計議，復因國外實施整合性存款保險制度實證經驗仍有不足，國際趨勢走向有待觀察。

**六、為合理反映保險公司經營風險差異並考量收費公平性，建議主管機關參考馬來西亞及韓國經驗，及早規劃施行保險業之風險差別費率制度。**

馬來西亞存保公司（MDIC）於 2010 年 12 月 31 日將保障範圍擴大至保險業，保險及回教保險利益保障制度（TIPS）成立之初，採單一費率收費，但 MDIC 為達區分會員保險公司風險狀況、採更公平收費制度、提供會員保險公司採用健全風險管理措施之誘因等目標，業自 2013 年起比照銀行業實施風險差別費率，另韓國整合性存保機制亦預計自 2014 年施行風險差別費率。我國存保機制已自 1999 年對銀行業採風險差別費率收費，爰基於收費公平性並為合理反映保險公司之經營風險差異等由，建議主管機關參考韓國及馬國經驗，及早施行保險業之風險差別費率制度，以引導其降低經營風險。

**七、問題金融機構之處理除應積極落實立即糾正措施外，亦應強化籌資機制，俾有充裕資金及時處理其退場事宜。**

問題金融機構之處理除及早介入或採立即糾正措施，以降低處理成本外，亦須充足資金以爲因應，方能迅速處理問題金融機構之退場，維護金融安定。我國保險安定基金彌補國華人壽保險公司財務缺口後已「彈盡援絕」，況目前尚有壽險公司淨值爲負，爲避免其他問題保險公司再造成保險安定基金龐大負擔，建議我國保險業主管機關除應積極落實立即糾正措施及退場機制，俾維護整體金融安全網之健全性外，亦應強化籌資機制，俾有充裕資金及時處理問題保險公司之退場並安定保戶之信心。

## 參考資料

1. 中央存款保險公司清理處，「美國清理計畫申報制度於我國施行之可行性研究」報告，2012.11
2. 周孟萱，歐盟與英國問題銀行復原及處理計畫重點摘譯，中央存款保險公司國際關係暨研究室，2012.11
3. 中央存款保險公司清理處，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，存款保險資訊季刊第 25 卷第 4 期，2012.12
4. 蕭翠玲，「金融機構有效清理之分析與推動」出國報告，中央銀行，2012.9
5. 賴宜君，「美國 Dodd-Frank 法案對系統性風險處理機制之影響」出國報告，中央銀行，2012.12
6. 洪振哲，FSI「系統性重要銀行監理研討會」出國報告，金管會銀行局，2012.7
7. 吳毓文，論我國保險安定基金之改革－與英國金融服務補償計畫與我國中央存款保險公司相比較，政治大學風險管理與保險學系碩士論文，2009.7
8. 許麗真等四人，馬來西亞整合性存款保險制度出國報告，2012.7。
9. 許麗真等二人，韓國金融重建後存款保險機制之強化與發展出國報告，2005.11。