

出國報告(出國類別：會議)

國際存款保險機構協會歐洲執行 委員會國際研討會摘要報告

服務機關：中央存款保險公司

姓名職稱：謝欣達高級辦事員

派赴國家：俄羅斯聯邦

出國期間：民國 102 年 5 月 26 日至 5 月 30 日

報告日期：民國 102 年 8 月 5 日

摘要

國際存款保險機構協會歐洲執行委員會(IADI Europe Regional Committee)與俄羅斯存款保險機構(Deposit Insurance Agency Russia)於102年5月27日至29日在俄羅斯聯邦首府莫斯科(The 1st International Public AMC Forum, IPAF)舉辦「涉及銀行倒閉應究責人員之處理及存款保險詐欺」國際研討會，計有來自歐洲、北美、亞太及非洲地區等24國之存款保險機構、跨國性之國際法與企業顧問管理公司等組織，逾80名代表與會進行研討。本公司指派法務處高級辦事員謝欣達參加本次研討會。

本次國際研討會主軸為闡述與探究於「涉及銀行倒閉應究責人員之處理」及「存款保險詐欺」兩項議題下，各存款保險機構之內國相關法制與實踐。研討內容著重於調查導致銀行倒閉之不法行為、追究其倒閉之因，對相關人員之究責及民、刑事與行政制裁，且兼就存款保險詐欺之防制與對策進行研討。議程期間除與各國代表意見交流外，並攜回各國就追償涉及經營不善金融機構不法者之實務經驗，以及有關防杜存款保險詐欺之實踐。

本報告主要目的乃期待藉由整理、歸納各國經驗與實踐後，提出相關的結論及建議，俾供未來關於如何有效提升與強化金融監理、減少存款保險公共基金損失之法制設計參考。

目次

壹、序言與會議目的	1
貳、國際研討會之過程與重要內容	3
一、主題演說.....	3
二、第一場次-總論：導致銀行倒閉不法行為之調查及訴追	5
三、第二場次-導致銀行倒閉成因之調查	11
四、第三場次-對倒閉銀行有責人員之民刑事訴訟	15
五、第四場次-對倒閉銀行有責人員之行政制裁	23
六、第五場次-存款保險詐欺之防制及對策	29
參、心得與建議	36
一、心得.....	36
(一)銀行監理機關主導調查銀行倒閉原因.....	36
(二)存款保險機構為輔助調查程序之機關.....	37
(三)依責任類型分別賦予對違法失職人員之究責權能.....	37
(四)調查不法行為之主要阻礙.....	37
(五)追懲存款保險詐欺之不正或不當行為.....	37
二、建議.....	38
(一)合目的性的之存款保險機構定位.....	38
(二)存款保險機構應獲得適當授權及相應配套機制.....	39
(三)建立調查不法案件與追懲違失人員之標準程序.....	40
(四)民事求償舉證責任轉換與追償責任財產配套機制.....	40
(五)建立賠付系統及查核驗證程序避免錯誤賠付.....	41
參考文獻.....	43
附錄一、IADI RGC Subcommittee 「銀行倒閉究責處理研究問卷」	
附錄二、IADI RGC Subcommittee 「存款保險詐欺究責處理研究問卷」	
附錄三、「涉及銀行倒閉應究責人員之處理及存款保險詐欺」研討會 議程大綱	

壹、序言與會議目的

2013年5月下旬俄羅斯存款保險機構(Deposit Insurance Agency Russia)於莫斯科主辦國際存款保險機構協會¹(International Association of Deposit Insurers, IADI)歐洲執行委員會(Europe Regional Committee, ERC)之「涉及銀行倒閉應究責人員之處理及存款保險詐欺」國際研討會²，計有來自歐洲、北美、亞太及非洲地區等24國之存款保險機構、跨國性之國際法與企業顧問管理公司等組織，逾80名代表與會進行研討。本公司由法務處高級辦事員謝欣達參加本次研討會，議程期間除與各國代表意見交流外，並攜回各國就追償涉及經營不善金融機構不法者之實務經驗，以及有關防杜存款保險詐欺之實踐。本報告主要目的乃期待藉由整理、歸納各國經驗與實踐後，俾供我國未來如何有效提升與強化金融監理、減少存款保險公共基金損失之法制設計參考。

本次國際研討會的主題源自巴塞爾銀行監理委員會(Basel Committee on Bank Supervision; BCBS)與IADI於2009年6月共同制定公布之「有效存款保險制度核心原則」³(Core Principles for Effective Deposit

¹IADI係成立於2002年5月之國際性存款保險組織，現有90個會員，包括69個正式會員、9個準會員、12個夥伴會員(含國際貨幣基金、亞洲開發銀行、美洲開發銀行、歐洲重建開發銀行及東南亞國家中央銀行總裁聯合會)等。

²本次研討會之英譯全稱為The International Seminar “*Dealing with parties at fault in a bank failure and fraud in deposit insurance*” of the Europe Regional Committee (ERC) of the International Association of Deposit Insurers (IADI)。

³巴塞爾銀行監理委員會(BCBS)與國際存款保險機構協會(IADI)於2008年7月決定共同制定一套國際認可之存款保險核心原則，並以IADI於2008年2月所自行發布之「有效存款保險制度核心原則(IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems)」為建置基礎。BCBS跨國銀行處理小組(Cross Border Bank Resolution Group, CBRG)與IADI準則小組(Guidance Group)之代表爰共同組成一工作小組，負責制定本核心原則並分別送交BCBS與IADI審核與通過。其後，「有效存款保險制度核心

Insurance Systems) ，該核心原則第 14 項乃就倒閉銀行應究責人員之處理設立判準，亦即存款保險機構或其他權責單位，對倒閉銀行之有責人員應具備進行訴追之權力；並列出如下必要條件：

- 1.存款保險機構與其他政府公權力單位應對倒閉機構之應究責人員，如高階主管、董事、經理人、稽核人員、鑑價人員及相關人士等進行調查。就此等應究責人員行為之調查得由存款保險機構、監理或主管機關、刑事檢調機關、專業懲戒機關等任一或數個機關進行。
- 2.倘經調查結果確實有罪，該等有責人員應受制裁、求償，包括個人或專業懲戒處分(包括罰金或刑罰)、刑事起訴、民事求償。

IADI 執行理事會為檢視各國現行實務對倒閉銀行應究責人員之處理運作是否與上述原則相符，並為界定出最適之實踐模式，乃責成 IADI 研究與準則委員會下設之研究小組(The Research and Guide Committee Subcommittee，以下簡稱本研究小組)進行專題研究。本研究小組遂於 2012 年 8 月就「涉及銀行倒閉應究責人員之處理」及「存款保險詐欺」兩項議題向存保組織會員發出研究問卷⁴，並於回收有效問卷後，將之整理歸納結果於本次國際研討會提出初步簡報⁵。

再者，本研究小組針對「涉及銀行倒閉應究責人員之處理」及「存款保險詐欺」等兩大議題，除擬勾勒存款保險機構應獲得之授權、權力、責任、角色與法定權限，以及描繪存款保險機構與其他金融安全網參與者間的特殊關係安排外，更欲藉由此項研究提出存款保險機構於調查、

原則」報告之諮詢文件業於 2009 年 3 月完成，並於 2009 年 6 月正式獲國際社會認可。上述諮詢文件涵蓋 18 項核心原則，每一原則均附輔助說明與準則以強化其內容。另訂有先決條件(Preconditions)，以闡述有效存款保險制度之主要外部要素。

⁴有關該二項議題研究問卷內容詳見本文附錄一及附錄二。

⁵ 詳見本文貳、二、(一)

制裁及救濟運作架構之最適定位，並賦予相關機關配套權力，以提升對不法與詐欺行為之調查、訴追與救濟的有效性，並強化監理與市場紀律，防杜銀行董事、經理人及職員之不法或失職行為。要之，本次國際研討會主軸為闡述與探究於「涉及銀行倒閉應究責人員之處理」及「存款保險詐欺」兩大議題下，各存款保險機構之內國相關法制與實踐。

貳、國際研討會之過程與重要內容

本次國際研討會主題⁶為「涉及銀行倒閉應究責人員之處理及存款保險詐欺」，會中區分五場次探究下述子議題：

- (一) 總論：導致銀行倒閉不法行為之調查及訴追(General Aspects of Investigation and Prosecution of Illegal Actions that Contributed to Bank Failures)
- (二) 導致銀行倒閉成因之調查(Investigation of Causes of Bank Failures)
- (三) 對倒閉銀行有責人員之民刑事訴訟(Civil and Criminal Actions against Persons at Fault of Bank Failures)
- (四) 對倒閉銀行有責人員之行政制裁(Administrative Sanctions against Parties at Fault of Bank Failures)
- (五) 存款保險詐欺之防制及對策(Prevention and Combating Fraud in Deposit Insurance)

上述研討場次的安排，內容著重於調查導致銀行倒閉之不法行為、追究其倒閉之因、對相關人員之究責及民、刑事與行政制裁，且兼就存款保險詐欺之防制及對策進行研討。茲將研討會重點內容摘述如后，俾供未來我國相關法制設計參考。

一、主題演說

本次國際研討會係由英國 KPMG 之資深合夥人暨會計師 Richard

⁶本次研討會之議程大綱詳見本文附錄三。

Heis 氏以「對倒閉金融部門之董事與相關人之求償途徑」發表主題演說。Heis 氏自其會計專業及曾受任多家涉及跨國性金融機構之重整與清算實務的角度，歸納導致金融機構倒閉成因，以及討論應追究責任的對象，並闡述金融機構倒閉時可獲得賠償的主要來源、追償或受償的方法及求償過程所面臨的障礙，摘要如下：

(一)金融機構倒閉成因

造成金融機構倒閉最常見之原因係該金融機構內部人詐欺、其餘成因依次為主管機關監督管理能力不足、金融機構營運模式瑕疵、市場變化之因素、管制或法令變遷等。

(二)應究責的對象

金融機構倒閉時，應追究者主要為導致金融機構倒閉之董事、主要股東、監察人、審計人員、有責之個人(如經理人、職員與相關專業人士)及金融機構之監理者。

(三)主要受償來源

金融機構倒閉時，除能自董事、審計與稽核人員、董事與經理人之責任保險獲償外，尚得向應究責的對象求償。

(四)求償方法與途徑

倘金融機構倒閉進行接管、清算(理)或破產程序時，接管人、清算(理)人或破產管理人應依法定程序追償相關應負責之人及債務人。又，倒閉金融機構於被接管後，接管人除命該機構交出與資產負債相關財務報表外，尚應藉由最新的科技全面取得不法資料、追查隱匿資產、調查可疑交易，以透過法律程序向法院起訴及辦理追償。

(五)求償障礙

首先，上述依法律程序求償之方法與途徑，因程序上耗時費日，故相當程度上受到追償所費龐大資金限制。其次，金融機構之日常營運與各種金融勞務及商品之交易，具有相當專業性與複雜

性，因此就可歸責於有責人員的舉證責任上有本質上的困難。再者，倒閉金融機構之交易或有責人員之責任財產常涉及境外與跨國的調查與追償，更增加求償難度。最後，倒閉金融機構之營運者與職員為脫免責任而故意阻撓或抗拒配合，亦是個案上調查與追償的主要障礙。

二、第一場次－總論：導致銀行倒閉不法行為之調查及訴追

(一)「涉及銀行倒閉應究責人員之處理及存款保險詐欺」研究問卷摘要：

為理解BCBS及IADI共同制頒之「有效存款保險制度核心原則」第14條，亦即存款保險機構或其他權責單位對倒閉銀行之有責人員是否具備進行訴追之權力及該原則之相關必要條件於各國的實踐情形。本研究小組乃於2012年8月以問卷調查的方式進行實證研究，有關「涉及銀行倒閉應究責人員之處理」之問卷共計回收27個存款保險機構，另「存款保險詐欺」問卷則回收25個存款保險機構，本研究問卷之調查統計⁷如下：

1.有關銀行倒閉之調查及法定機關

(1)調查主體

負責調查銀行倒閉原因主體：有52%為銀行監理機關；由執法機關調查佔48%；由清理人或銀行破產管理人負責者佔33%；由存款保險機構負責調查僅佔22%。

(2)調查法源

經統計顯示，調查銀行倒閉原因之法令多由銀行法(52%)規範；其他法源依序為刑法(33%)、存款保險法(26%)、公司法(19%)及民法(15%)。

⁷ 因本研究問卷多數問題之回答選項設計允許受訪者複選或由受訪者就該問題進行簡要回答，故各回答選項之合計數有超過100%之可能。

(3)調查時效期間

有關調查銀行倒閉原因之相關法律是否有規定調查期間，多數存款保險機構之回覆係法無明文(52%)；再者，如涉及追究應負責人員之民、刑事責任，則有2年至20年不等之時效限制。

(4)存款保險機構與執法機關協力調查之依據

多數存款保險機構與其內國執法機關(如監理機關、檢察機關或法院)協力調查(如資訊分享)之依據係法律規定，其次依序分別為於備忘錄(39%)、習慣法(35%)有所規定。

(5)調查費用來源

調查銀行倒閉原因之費用支出分別由調查主體自行負擔(48%)、由政府預算負擔(29%)及由被調查銀行負責(23%)。

(6)調查程序所費時程

各國由於調查程序不同，故調查所費短歷經數月，長亦有多達數年之久，並因所追究之責任係民事或刑事而有不同調查時程，不可一概而論。

(7)調查時點

依各國實踐經驗歸納得知，調查時點可區分為三段，分別為清理/清算之前(50%)、清理/清算期間(69%)及清理/清算之後(25%)。

(8)調查程序之指導原則

本題所欲詢問的重點在於是否有指導手冊或內部規則，以引導調查程序進行，舉凡調查程序之標準作業流程、調查規範之制定與應製作調查結果摘要報告等相關規定均屬之。因各國法制各異，雖有逾4成受訪者覆稱調查銀行倒閉原因適用特別調查規則，然近6成之未予回應或回答僅有一般的調查規則，顯示各國實務運作上高度差異性。

(9)存款保險機構於調查程序之角色

由於前述之「有效存款保險制度核心原則」第14條並不要求存款保險機構應具有對造成銀行倒閉之有責人員進行訴追之直接權力，其他相關權責機關亦得執行上述職能。於各國實踐上，存款保險機構於調查程序多數不具調查權，約近60%之存款保險機構僅係從旁協助調查程序，如提供調查主體相關資料或提供金融專業意見，僅有26%存款保險機構具有調查權限。

(10)提起民事訴訟求償之權能者

有關具有權能而對造成銀行損失之有責人員提出民事求償者，統計結果依序為接管人/清算人/破產管理人(70%)、銀行股東(67%)、存款保險機構(52%)、銀行監理者(22%)、執法機關(22%)。

(11)有權作成行政措施者

對造成銀行損失之有責人員作成行政措施(如制裁、罰鍰等)者，以銀行監理機關最多(67%)、其次分別為存款保險機構(30%)、接管人/清算人/破產管理人(19%)、中央銀行(19%)。

(12)追究刑事責任之權能者

就造成銀行損失有責人員之不法行為追究刑事責任者，受訪者回答依序為執法機關(70%)、銀行監理機關(37%)、接管人/清算人/破產管理人(33%)、存款保險機構(22%)。

2.有關追究有責人員應負各類型法律責任

(1)提起民事訴訟之主要原因

提起民事訴訟主因係有責人員之行為造成倒閉銀行重大損失(53%)，其次分別為違反法令或授信內規而貸放(35%)，以及有責人員之違失行為(35%)，最後係未遵循法令之行為有責人員(29%)。

(2)啟動民事執行或行政措施之主要原因

最常見為未遵循銀行監理要求(67%)、其後依序為違背法定責任(42%)、未得授權而執行業務與不健全經營之行為(42%)、銀行業務之執行損及存款人的利益(25%)。

(3)進行刑事責任訴追之主要原因

對不法行為進行刑事責任訴追之多數原因係掏空資產(47%)，其次分別為背信(41%)、違反商業會計相關法令(41%)、詐欺(35%)、違反法令及內規而貸放(29%)、為不實之陳述(29%)。

(4)制裁對象

針對銀行倒閉造成之損失而就何人予以民事求償或行政措施，經統計結果分別為董事(100%)、執行長、財務長及與授信相關等高階經理人(100%)、其他高階經理人(96%)、銀行職員(84%)、內部或外部審計人員(72%)與估價人員(52%)。

3.有關應負責人員之脫免責任的行為

經營不善銀行有責人員為脫免責任追究常見的行為類型有：

- (1)製作銀行之不實財報以窗飾財務狀況及偽造其他銀行記錄(100%)；
- (2)藉由表外資產交易以隱匿實際虧損，或由其他資金挹注管道以掩飾壞帳(94%)；
- (3)移除或銷毀銀行財務業務相關文件與其電子資料(81%)；
- (4)提供誤導或不正資訊予監理機關(75%)；
- (5)藉由宣稱監理機關、相關主管機關或第三方就銀行經營不善之窘境與有過失，或主張渠等亦應分擔銀行倒閉之責(63%)；
- (6)利用設立境外公司進行與掩飾不法行為(63%)；
- (7)將個人資產信託或移轉予他人(多為移轉予家族成員)或其他方式隱匿責任財產(63%)；

4.有關舉證責任及責任保險

(1)民事求償舉證責任之分析

原則上以民事訴訟向有責人員求償之舉證責任係由原告舉證(96%)，惟亦有於特別的情況下須由被求償者舉證免責(21%)或舉證責任得轉換(25%)的例外規定

(2)責任保險

為填補董事、經理人或職員不誠實行為致銀行發生倒閉的損害，有30%的受訪者表示其內國有董事與經理人之責任保險機制；另有22%的受訪者覆稱，該國有員工忠誠責任保險之機制。

5.調查阻礙及近期法規的修訂與研議

於各國的實踐上，調查不法行為之阻礙歸納有四：(一)銀行業須遵循營業秘密規定而負個人資訊保密義務；(二)防制不法行為之法規不完備；(三)司法程序繁複且冗長；(四)不法違失人員責任財產調查困難。

然而，有關近期修訂法令及管制規定，以強化因人謀不臧致生銀行重大損失之防弊設計者，如菲律賓修正行政裁罰手段、金額及程序，以期對抗不法行為更具效率；另，美國陶德-法蘭克法案的修訂，賦予該國聯邦存款保險公司具有調查非銀行之金融機構權限；再者，俄羅斯亦修正法規，擴張對不法行為民事求償與追究刑責的類型。

6.有關存款保險詐欺

(1)定義

存款保險詐欺係指以不當行為造成對未受存款保險保障之人獲得賠付，或使其取得逾應受保障之賠付金額。

(2)常見類型

- A.以不當或不正手段使不受存款保障者獲得存款保險賠付。
- B.於銀行倒閉前分割逾存款保障上限之金額，並移轉予其他未逾存款保障限額之存款人而取得賠付。
- C.以虛增存款人、存款金額或提供不正確存款資料而計入賠付債務。
- D.未將銀行存款債務如實表達於資產負債表內。

(3)對策

- A.查核銀行存款基數與資料，以檢視銀行是否妥適辨識其存款人及其應受存款保障金額。
- B.以非現金賠付方式處理倒閉銀行之存款債務(如採P&A模式)，或以賠付以外方式處理倒閉銀行(如採M&A或設立過渡銀行)。
- C.要求收受存款之銀行建立與維持其存款資料庫之備份系統。
- D.存款保險機構應調查存款保險詐欺行為並即拒絕賠付。

(二)董事與經理人之責任-以美國運作為例

1.刑事責任

美國司法部有權就董事與經理人之各類刑事不法行為追訴，諸如詐欺、侵占、違反證券交易法令等。另外，美國銀行法亦賦予檢察官於特定刑事不法之罪名，如電郵及網路詐欺罪(Mail and Wire Fraud)，得附帶提起高額的民事求償。惟，一般而言刑事起訴之案例相對較少，理由在於舉證上之困難。

2.接管程序中美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation,FDIC)之請求權

依美國法制，FDIC係支付不能銀行之法定接管人，而其接管倒閉銀行後最重要的任務之一，乃是最大化被接管銀行的清償能力。故接管後即調查倒閉之原因，並清查各項對應負責人員(主要為經營不

善機構之董事及經理人)有執行實益且具成本效益之請求(Claim)。

FDIC依美國聯邦法之規定⁸，該公司承受倒閉銀行、其股東、經理人及存款人之所有權利及法律上主張，在上述最大化被接管銀行的清償能力的目標下，接管人具有代表倒閉銀行之資格，並基於個案中具過失(Negligence)或重大過失(Gross Negligence)，抑或是違反忠誠義務(Breach of Fiduciary Duty Claims)之有責人員提訴求償。

三、第二場次-導致銀行倒閉成因之調查

(一)義大利經驗

義大利處理金融危機的模式分為三個面向，分別為危機管理、特別行政程序及管理及與協同存款保險機構(Inter Deposit Protection Fund or FITD)處理，並歸納其銀行倒閉之原因如后。

首先，危機管理係指平時金融監理，其目標係維持金融系統的穩定及效率，並藉由取得金融機構內部營運資訊，以提早發現問題暨提出有效的解決方案，及採取漸進式的輔助介入措施。詳言之，於發現銀行營運問題時，即依情況分別或同時採取預防性措施(如發出關切通知、召集問題金融機構經理人商議)、導正措施(如命銀行加強審慎經營、就其違失予以制裁)或特別措施(如限制營業項目、關閉分行)。

其次，倘銀行已有資本不足或清償不能之虞，則開啟特別行政程序，而該程序之行政介入措施如下：

1.特別行政措施程序

倘問題銀行違反監理及法令情節重大，且預見資本有重大損失之虞，則由監理機關行政介入處理，並期使該問題回復正常營運為目標。

⁸ See 12U.S.C. §1821(d)(2)(A)(i)

2.行政強制解散程序

倘問題銀行違反監理及法令情節重大，且預見其資本損失將致清償不能、引發風險性危機之虞，監理機關應命解散，並經清算該問題銀行後，將剩餘財產分配予債權人。

3.協同存款保險機構(FITD)處理

於上述特別行政措施程序中，FITD可提供問題銀行各種財務輔助支持，如注資、提供信用保證、收取該問題銀行之股份及其他財務支援等方式。但以該問題銀行有回復正常營運之可能，且預期提供財務輔助支持之成本應小於直接賠付成本為限。

再者，於上述行政強制解散程序下，FITD應依最小損失原則，以直接賠付方式或將該問題銀行之資產負債移轉承受銀行之方式，使該問題機構退場。

總結義大利近年來銀行倒閉之因，亦即因貸放損失、不良資產過多致資產品質惡化、因銀行間曝險、經濟環境不佳所累。

(二)韓國經驗

依韓國實踐經驗，韓國存款保險公司(Koreas Deposit Insurance Corporation, KDIC)係調查該國銀行倒閉原因之主體，調查目的係為使倒閉銀行之經營階層及職員為其不當或不法行為負賠償之責。

基於上述調查目標，KDIC調查的對象除倒閉銀行之主要股東(持股2%以上)、前任或現任經理階層或職員、執行業務董事之外，尚擴及因其違約行為致該銀行倒閉之借款人。

KDIC不僅調查涉及違反法令之行為，其他與造成銀行損失致倒閉之相關不當或重大過失行為亦在該公司調查範圍內。再者，KDIC於人員組織上更與該國調查、追訴犯罪行為之檢察機關緊密聯結，例如KDIC與檢察機關相互派駐人員調查銀行倒閉原因及事證⁹，並且兩單位有調

⁹ KDIC 選派 15 位有金融檢查實務與專業人員至檢察機關；而檢察機關則調派 3

查相關資訊互通之機制¹⁰，使調查能力及強度更勝一籌。

在民、刑事及行政責任的分工上，KDIC職掌民事不法的調查與追償，行政處分則由該國金融服務委員會決定行政處分與相關措施，至於刑事不法行為乃由該國檢察機關訴追。簡言之，民事不法調查與追償程序係於金融機構支付不能時，先由公共基金資金挹注該金融機構等手段，以穩定金融秩序，並即進行責任調查程序。由KDIC所設之「責任審查委員會」(Accountability Review Committee)依調查之事證議決是否提出民事訴訟求償，並接續調查有責人員之資產及追償，以達成課責管理及使公共基金獲得賠償。

值得注意者，對有責人員提起民事求償訴訟原則上應由該經營不善之金融機構為之，倘該金融機構拒絕對有責人員提出求償訴訟，則KDIC有權接收該金融機構所有權利及請求，以利其追償以填補損害。此外，為發現有責人員資產之必要時，KDIC有權發動深入調查程序，可請求相關機關配合提供資料，以發現為該等人員實質所有，但登記第三人名義金融資產或不動產，或是藉由虛偽有償交易或無償贈與，以達到脫產目的，並據以就查調之資產進行追索取償。

最後，依韓國實踐經驗得知，經由調查倒閉銀行成因，以及向應負責人員究責及求償，乃係為建立一個課責的制度環境，以期達成下列目的：

- 1.提升金融機構內部控制制度與防範隱匿財務狀況。
- 2.期使金融機構決策階層及執行人員遵循法令及管理透明化及責任化。
- 3.期使未來公共基金資金挹注之減少。
- 4.防免金融機構發生詐欺及違法情事。

名檢察官及 7 名調查官於 KDIC。

¹⁰ KDIC 於蒐整涉及不法犯罪之資料後，交付檢察機關偵辦起訴；至檢察機關於起訴後亦將涉案人員辦理進度提供 KDIC 知悉，或請求補強資訊。

(三)俄羅斯經驗

俄羅斯存保機構(Deposit Insurance Agency Russia, DIA Russia)報告其歸納倒閉銀行之二大原因，分別為刑事不法行為及市場因素。前者包括挪用倒閉銀行之資產、假造倒閉銀行之負債及計劃性破產；後者則為市場風險發生造成銀行倒閉及第三人惡意行為(如借款人違約倒帳)。

1.調查方法

依俄國實踐經驗，一般調查銀行倒閉原因採取財務分析法及文件與法律分析法，析述該二種分析法之內涵如下：

(1)財務分析法

A.調查銀行資產與負債結構及其資本來源。

B.分析銀行資產品質暨評估：

(A)提列備抵或有負債之正確性。

(B)評價銀行資產負債表內有價證券之正確性。

(C)評價銀行資產負債表內資產與市值之相當性，

C.分析銀行負債以辨識不實負債。

D.檢視強制性監理要求的遵循程度。

E.計算各項財務指標並評估銀行資產是否足以支應其債權。

(2)文件與法律分析法

A.採取適當方法以取得調查所需之必要文件。

B.檢視各項貸放文件(如放款合約、本票、擔保文件...等)

C.自相關政府部門(如稅務、司法機關)取得必要資訊。

D.辨識有關假造銀行債權人之資料。

E.辨識銀行實質控制人員。

F.評估銀行實質控制人員依法令、內部規則、程序之行為及所為影響銀行財務狀況之交易。

2.不法類型

經調查發現常見之不法類型諸如：利用人頭戶借貸不法得款、帳上資產虛偽不實記錄、關係企業交互持股並向銀行申貸獲准¹¹、關係銀行間交錯存放往來以虛增資產¹²、以顯高於市價之價格購入資產等。

3.調查結果之處理

倘經DIA Russia調查結果發現故意致銀行倒閉之事證，或雖無相關事證但涉及其他犯罪事實，則移送執法機關偵辦。如調查結果既未發現任何違法情事，DIA Russia則應出具有關銀行倒閉原因調查意見書提交債權人會議及破產法院清理。

四、第三場次-對倒閉銀行有責人員之民刑事訴訟

(一)土耳其經驗

1.金融危機之背景成因

回顧土耳其之金融危機歷史，可將發生金融危機之原因歸納區分為外部因素與內發因素二類，亦即：

(1)外部因素

A.因政治經濟環境的不穩定。

B.眾所周知的政商金權緊密連結關係。

¹¹該國實務曾發生”Kukoev’s scheme”案，即係以關係企業虛增營收及資產向銀行申貸後發生違約事件。

¹²該國實務曾發生”Urin’s scheme”案即以銀行資金連續併購其他銀行之適例。

C.遭外國偶發經濟危機事件(1998年俄羅斯及2001年阿根廷金融危機)之波及。

(2)內發因素

- A.未適當考量監理規定而核發銀行執照。
- B.對銀行之管制及監理架構的不足。
- C.未即時對問題銀行作成撤照處分之不當監理寬容。
- D.銀行貸放予關係戶之資金佔整體放款比重過高。
- E.銀行資本適足率低及承擔高度風險。

2.銀行倒閉之主因及不法掏空

經土耳其存保機構(Savings Deposit Insurance Fund, SDIF)調查結果，導致銀行倒閉之主因係不法掏空，不法掏空類型有三：

(1)直接掏空

- A.將銀行資金直接以低利貸與主要股東或關係人，貸放金額逾法定上限且未徵足額擔保。
- B.將銀行資金貸與主要股東或關係人且未予登帳。

(2)間接掏空

- A.銀行資金貸放他人卻帳列保證科目。
- B.銀行資金貸予第三人或空殼公司。
- C.透過海外分行、銀行投資部或銀行子公司移轉銀行資金。
- D.銀行提供購併集團資金或信用以進行併購。

(3)假造交易紀錄以充實資本適足性。

3.民事訴訟類型

為使受民事不法侵害之經營不善銀行獲得賠償，土耳其現行法制有四類訴訟，分別為返還責任或損害賠償之訴、銀行破產責任之訴

及經營責任之訴。各該訴訟之依據、請求對象、請求時效及不法行為為簡要整理如下表：

表一、民事不法侵害訴訟類型與要件

	返還責任或 損害賠償之訴	銀行破產責任之訴	經營責任之訴
依據	銀行法	銀行法	銀行法及商業法
請求對象	主要股東與經理人	主要股東與經理人	主要股東與經理人
請求時效	20 年	20 年	自交易完成後 5 年 或銀行破產後 5 年
所涉之不法 行為	以直接、間接或詐 欺的方式將銀行資 金移轉他人	違反法令為經營決 策或交易導致銀行 破產	因不當經營及不利 交易致銀行受有損 害

除有上述訴訟類型得向應負責人員請求回復或賠償銀行所受損失外，但為使銀行確能獲得實質賠償，於土耳其法制上尚有二項配套追償措施：

(1)撤銷有責人員處分責任財產之訴

為避免應負賠償責任人脫產，土耳其法令規定該等有責人員之任何出售或贈與其所有之不動產行為無效。此外，倘有責人員與其親屬間之交易行為或低於市價之交易行為，均視為無償贈與而無效，並且得主張有責人員之出售或贈與行為係無效的期間乃自追溯時起回溯5年。

(2)跨國催理程序

SDIF設有專司國際訴訟及仲裁之任務編組，該任務編組乃委任跨國徵信公司於全球各地追查有責人員之海外責任財產。倘認為有追索實益，經SDIF董事會決議即可開啟催理程序，並且土耳其政府亦

積極請求各國協助使SDIF海外追償得以順利進行，且成果頗豐¹³。

4. 刑事不法類型與刑度

(1) 刑事不法類型

A. 侵占案例

有關不法侵占的客體包括金錢、有價證券及其他資產，或使用倒閉銀行之資源使自己或他人直接或間接得取利益。

B. 詐欺案例

常見案例係以詐術行為使自己或他人自倒閉銀行之取得利益，或以欺瞞等不正手段使倒閉銀行違法授信。

C. 背信案例

背信係指以未得財產所有人之同意，且以背於持有他人財產之目的，為自己或他人之利益處分該持有財產。

D. 未登帳交易或財報不實案例

基於不法意圖而故意未將銀行交易登帳，或未依該交易性質於會計科目列帳而製作不實財報。

(2) 刑度

有關涉及上述罪名者，經司法機關追訴證實有罪後，依法得科予徒刑及罰金。

5. 小結-民刑事訴訟與追償的歸納

(1) SDIF於預防、調查及訴追存款保險詐欺行為扮演重要角色。

(2) SDIF需被賦予更多權限以提升預防訴追存款保險詐欺之效率及有效性。

(3) 民、刑事訴追手段具有嚇阻不法行為之效果，且於銀行倒閉後藉由

¹³如 SDIF 曾於開曼群島查獲美金 240 萬之責任財產，經後續追償工作最終順利全數取回。

訴追有責人員，以使渠等為造成銀行倒閉之不法行為負責。

(4)追償不法人員的主要挑戰在於司法程序的冗長及審理進度緩慢，以及查調涉及不法人員責任財產的困難。

(二)美國經驗-對倒閉銀行董事、經理人及專業人員的民事求償

1.美國聯邦存款保險公司定位、角色與職能

美國聯邦存款保險公司(FDIC)於銀行體系的定位係維持金融穩定及對金融體系信心。要之，該公司之角色既是金融機構的管制者、又是存款保險的經營者，亦是銀行經營不善時法定的清理人。茲將該公司之監理與接管職能分述如下：

(1)監理職能

FDIC基於管制者的角色對所轄之4460家州級且非聯準系統會員行¹⁴進行之金融檢查稱作正式審查(Formal Reviews)，究其內涵包括確保健全營運、落實法令遵循、辨識風險形成、導正經營模式、保護消費者權利及支持社區投資計劃。

此外，FDIC尚具備對其監理之銀行作成行政處置之權限，依處置行為之性質可區分成非公開且不具執行力之「非正式處分」(Informal Actions)，諸如FDIC之董事會決議或該公司作成之備忘錄，以及公開且具拘束力之「正式處分」(Formal Actions)，舉凡行政命令、金錢罰鍰、命為改善措施或發佈禁制令、終止存款保險合約等均屬之。

(2)接管職能

FDIC接管經營不善銀行時，除與美國財政部金融管理局(Office of Controller of the Currency, OCC)或州級銀行監理機關協力清理該銀行外，尚具有三大清理目的：

A.適時提供經營不善銀行受存款保險保障之資金。

¹⁴ 有關美國銀行監理說明詳五、(二)、1之說明

- B. 最大化經營不善銀行資產之回復及填補。
- C. 最小化存款保險資金之損失。

值得一提者，FDIC依法不僅具有提起民事訴訟之權能¹⁵，美國聯邦法尚賦予FDIC承受倒閉銀行所有權利、賦權、利益及特許¹⁶，以及自此等權利衍生出的請求¹⁷。於接管後FDIC即控制該被清理銀行之所有營運及處分其資產，且得行使、執行及收取該銀行之到期債權。

(3) 專業究責方案

為維持公眾信任、確保課責原則、促進公司治理及紀律及於清理程序最大化回復倒閉銀行資產，FDIC本於專業究責方案對倒閉銀行之具備經營專業的董事及經理人進行調查，是否因其過失致銀行受有損害，並依是否存有法律依據及成本效益等兩項判斷原則¹⁸，以決定對此等有責人員提訴求償與否。

2. 對董事及經理人究責之民事訴訟

(1) 董事及經理人專業經營之責任

銀行董事及經理人因具有經營銀行之業務與財務專業，故渠等基於專業而對銀行日常營運負有如下之責任：

- A. 對銀行日常營運之負有注意及忠實責任。
- B. 負有監督銀行核心業務之責任(如管理、放款及風險等)。
- C. 應承擔勤勉及持續地審查銀行營運相關資訊之責任。
- D. 就銀行營運及監理缺失採取立即改善措施之責任。

¹⁵ See 12U.S.C. §1819(a)

¹⁶ See 12U.S.C. §1821(d)(2)(A)(i)

¹⁷ Refer to *Lubin v. Skow* (11th Cir. June 14, 2010); also at Official Comm. Of Unsecured Creditors of BankUnited Fin. Corp. V. FDIC(S.D. Fla. Sept. 22, 2011)

¹⁸ 此二項判準亦為 FDIC 評估是否提起其他訴訟之依據，其詳細說明詳本文貳、四、(二)、2、(2)之敘述。

(2)評估提起訴訟之判準

為追究銀行董事及經理人違反專業經營責任，倘欲提起訴訟求償，則應考量下述原則：

A.個案是否具有法律依據

評估個案事實及確定如予起訴之有利主張與法律依據，例如：相同法律標準是否適用於其他公司、有無良好公司治理政策與執行情形、是否能有效回應監理缺失。另外，起訴後個案爭點在於銀行是否健全經營、有無妥適的風險管理政策，以及決策過程是否完備等。

B.個案訴追是否具有成本效益

考量銀行所受損失是否得以訴訟以外方式(如責任或信用保險、和解)獲得填補，以及調查董事及經理人有無財產可供執行。

(3)訴訟前之和解機制與起訴時效

因美國訴訟程序不僅曠日費時，且所費不貲，故FDIC在民事追償的實務上，常以協商方式達成一定金額賠償之和解方案，並簽訂保密條款。通常和解方案內容係與FDIC、有責人員及保險業者三方之成本效益相符。

依美國法律規定，起訴請求之時效因銀行倒閉而重行計算，亦即侵權訴訟之時效係自銀行倒閉後的3年內、契約法上的請求之時效係自銀行倒閉後的6年內。然而，如州法所規定的時效較長，則適用較長的時效。再者，因詐欺行為或惡意不當行為所生的侵權損害賠償請求，則應於銀行倒閉後的3年內起訴。

(三)俄羅斯經驗-對有責人員之民事求償及追究刑責

1.銀行倒閉及原因調查之先行程序

銀行發生支付不能情事、負債顯大於資產且無回復正常營運之可能時，俄羅斯中央銀行即撤銷該銀行營業執照，由法院宣告該撤照

銀行破產、開始清理程序，並指定俄羅斯存保機構(Deposit Insurance Agency Russia, DIA Russia)為清理人。DIA Russia於就任清理人職位後，除立即進行清理倒閉銀行之資產負債外，尚進行調查該行倒閉之因。倘查有涉及不法情事，則視行為是否涉及刑事犯罪而移送司法機關追究刑責，或由DIA Russia依權責進行民事求償。

2. 銀行倒閉原因

依DIA Russia之調查統計，銀行倒閉主要原因有三大類型，亦即市場因素、違法貸放銀行資金予關係企業及不法掏空銀行資產。其中，違法貸與關係企業是最常見的弊端，諸如設立空殼公司輸送資金予關係人、未依常規與關係人交易，以及違反授信規定增貸予關係人等。

3. 民事責任請求

倘經調查後發現損害倒閉銀行之行為，DIA Russia依權責提起民事訴訟向有責人員求償，依請求權發生的時點與請求之目的而區分為損害回復之訴及附屬責任之訴：

(1) 損害回復之訴

就因交易造成倒閉銀行損害之請求權，倘於該銀行之營業執照撤銷之日已列入於該行資產負債表內，則提起損害回復之訴。請求對象限對內部人員，如董事會成員及經營團隊(包括總經理)，並以該銀行所受實際損害總額為請求回復範圍。

(2) 附屬責任之訴

此類訴訟係就DIA Russia調查期間發現之所有損及倒閉銀行之各種交易與行為，而對有責人員提告求償。有責人員的範圍較損害回復之訴為廣，可對該銀行經營階層(含董事及經理人)及對該銀行具有實質控制力者起訴求償。至請求範圍則以該銀行未清償之債權總額為限。

4. 刑事訴追之概述與罪刑失衡補強

如前所述，倘DIA Russia經調查發現故意致銀行倒閉之事證，或雖無事證但涉及其他犯罪事實，則移送司法機關偵辦。自2005年起DIA Russia已移送逾200件案件予檢察機關，由檢察機關開啟偵辦程序之刑案計110件。其中，僅有26件起訴交由法院審理，已有24件審理終結、共27人判決有罪。

檢討俄羅斯就不法人員追究刑責之實踐，其法制上有罪刑失衡之問題。例如，依該國刑法，犯偷竊罪且不法取得金額逾盧布100萬者，其法定刑期為最高10年有期徒刑。然而，以不法行為取得逾數10億之利益致銀行倒閉者，最高刑期僅有6年。兩相比較，後者顯有罪刑失衡之問題。有鑑於此，DIA Russia已完成修法與分別提案，以補強對不法人員刑事制裁，分述如下：

- (1)強化俄國刑法有關故意致銀行倒閉之刑度，以收嚇阻之效。
- (2)增訂財報不實之罪責，以防範不法舞弊。
- (3)增訂外部審計人員不實或專業估價人員資產評價不實之罪責。
- (4)建立 DIA Russia、俄國財政部及檢察總署之對不法人員究責之作業聯繫平台。
- (5)撰擬偵辦故意致銀行倒閉刑案之指導原則與作業流程，以提升究責定罪之效率。

五、第四場次-對倒閉銀行有責人員之行政制裁

(一)德國經驗

1. 德國的存款保險體系

德國的存款保險制度發展歷史甚久，且依不同銀行類型各自設立具有賠付銀行存款負債功能的保證基金。至1976年正式成立兼具保障存款及監理銀行風險管理之存款保險基金(Deposit Protection Fund

of the Association of German Banks or ESF)。ESF係由德國銀行協會下設之非強制性的存款保險機構，目前有167個會員銀行。ESF主要職責在保障會員銀行之所有非同業存款，當發生應予賠付存款負債之情事時，對每個存款人之賠付上限為150萬歐元。此外，為降低存款保險基金之賠付風險，ESF亦肩負監理其會員銀行之職責。

2. ESF 之事前監理權責

對倒閉銀行涉及不法之人員係由德國檢察官調查事證及辦理訴追。至於該國實務經驗，常見刑事不法類型有：

- (1) 詐欺或投資銀行詐欺。
- (2) 侵占及背信。
- (3) 竊占。
- (4) 怠於聲請破產。
- (5) 財務報告不實。
- (6) 洗錢。

準此，ESF於銀行倒閉之權責乃在於對會員銀行之事前監理權，說明如下：

(1) 准駁金融機構入會申請及限制營業項目。

擬申請入會之金融機構或已成為會員銀行被併購時，必須提供銀行財業務資料、並通過ESF信用評等及實地查核。ESF審查重點有：檢視銀行之營運模式、財務狀況、銀行組織與風險管理的適當性，以及營業計劃的永續經營。依上述審查之結果，ESF得作成准駁入會申請，或作成限制該銀行部分營業項目之處分。

(2) 金融機構負責人資格審查權及職務解除權

審查金融機構負責人資格之重點係調查該負責人之可信賴性(Trustworthiness)、是否有具說服力的經營計劃、持有該銀行的原因及負責人與該銀行之利害關係。依德國銀行法33條之授權，倘有事

實足認負責人不具可信賴性，ESF得解除其職務。

(3)審查金融機構經理人之資格

金融機構經理人須經ESF就其可信賴性(Trustworthiness)及專業經歷(Professional expertise)等資格審查通過，始得就任。其次，依德國銀行法33條之授權，ESF倘有事實足認經理人不具可信賴性，或不具經營銀行之專業，得免除經理人之職務。

(4)要求金融機構出具責任聲明書

ESF得要求金融機構出具責任聲明書，其內容須聲明如該金融機構對其主要股東銀行或對其直接或間接實質控制之子銀行，提供財、業務協助，因而造成存款保險基金損失，應負賠償之責。此外，責任聲明書尚要求金融機構應揭露對其主要持股之關係人，或具有直接或間接實質控制力之關係人。

(5)撤銷會員金融機構資格

為防止因金融機構負責人或經理人誠信瑕疵，導致渠等對金融機構之經營不適格，並造成存款保險基金發生損失，ESF有權裁量倘負責人或經理人不具可信賴性時，得決定是否撤銷該會員金融機構之資格。

另外，當會員金融機構為另一非會員金融機構所併購時，原則上該金融機構於9個月內不須經過任何程序即喪失會員資格，但ESF得於賦予該會員金融機構之併購者澄清機會，於確認併購者之負責人員具可信賴性，並確認併購之金融機構符合健全審慎經營之相關規定後，得維持會員資格。

3.有關違反金融機構風險管理規定之修正草案

為健全金融機構之風險管理，近期德國銀行法修正草案乃課予經理人負有確保金融機構遵循風險管理規定之責任，亦即經理人負有維持營運及風險策略、落實內部控制制度、發展標準作業流程及其彈性、

維護合宜的營業組織、採取妥適的應變措施等。

依修正草案，如經理人違反上述風險管理規定，除課處最高20萬歐元外，尚就經理人因失職而導致該金融機構存續者，得課以最高5年之徒刑。

(二)美國經驗-對倒閉銀行董事、經理人及專業人員的行政強制處分

1.美國銀行多元監理機關概述

美國銀行監理機關並非單一，依准其設立之依據係聯邦法或州法，以及是否為聯邦準備體系會員行而有不同的監理者，分述如下：

(1)美國財政部金融管理局(Office of Comtroller of the Currency,OCC)：

OCC所監理者係聯邦層級特許設立之銀行，且該銀行非屬聯邦準備體系之會員銀行。

(2)美國聯邦準備理事會(Federal Reserve System,FRB)：

為州層級特許設立之銀行，且為聯邦準備體系會員行，係由FRB與各該州金融主管機關共同監理。

(3)美國聯邦存款保險機構(Federal Deposit Insurance Corporation,

FDIC)：

為州層級特許之銀行，但非聯邦準備體系會員銀行，則由FDIC及各州金融主管機關監理。

2.FDIC 之行政強制處分權能

聯邦存款保險法第8條賦予FDIC各種強制處分權，包括命停止與禁止業務執行處分(removal & prohibition from the banking industry)、課處民事懲罰金(civil money penalties, CMPs)、核發禁止行為命令(cease & desist orders, C&Ds)。

一般而論，FDIC對其監理之銀行具有管轄權，另依法律之授權使FDIC之管轄權擴及至該等銀行之「機構關係人」(Institution Affiliated

Parties)¹⁹。詳言之，除銀行董事與經理人外，參與銀行事務專業人員，如律師、會計師、估價人員等均屬「機構關係人」之範疇而受FDIC管轄，故FDIC得對之為上揭強制處分。此外，FDIC對於非受其監理但已加入存款保險計劃之銀行及此等銀行之「機構關係人」亦具有備位的強制處分權²⁰。

3. 命停止與禁止業務執行處分之要件

FDIC作成此項處分之對象除受其監理銀行之「機構關係人」外，尚擴及依聯邦法設立之存款保險會員銀行之「機構關係人」。又，命停止與禁止業務執行處分效力具永久性，其影響受處分人之權益甚鉅，故必須同時符合下述三項要件，始得為之：

(1) 不當行為

所謂不當行為指「機構關係人」違反銀行相關法令、違反禁止行為命令、違反銀行與監理機關間書面協定、從事不符穩健經營之業務或行為，抑或違反忠實義務等。

(2) 因不當行為致生一定結果

除有上述不當行為外，尚須因該不當行為致自己或他人得利、致金融機構發生損失或損及存款人利益。

(3) 須可歸責於機構關係人

上述不當行為必須「機構關係人」出於個人之不誠信，或其有意且持續輕忽銀行之健全經營。

4. 層升式的民事懲罰金及課罰標準

(1) 第一階段罰鍰

行為違反法令、違反FDIC依聯邦存款保險法第8條作成之確定強制處分、違反銀行與監理機關間書面協定，得課予違反者最高7,500美元

¹⁹See 12U.S.C.1813(U) “IAPs” includes officers, directors, and others who participate in the conduct of the affairs of an insured depository institution.

²⁰See 12U.S.C.1818(t)

之罰鍰，並得按日連續處罰。

(2)第二階段罰鍰

如有第一階段所課罰之行為、輕忽健全經營行為，或行為違反忠實義務，且因而致銀行受有損害或有致銀行受有損害之虞或使受處分人因而得到利益者，得課予違反者最高37,500美元之罰鍰，並得按日連續處罰。

(3)第三階段罰鍰

第三階段課罰行為與前述第二階段違法行為相同，且行為人明知行為不當，因而造成銀行重大損害或使行為人(受處分人)取得重大利益者，得課最高1,375,000美元之罰鍰，並得按日連續處罰。

(三)奈及利亞經驗

自 1994 至 2012 年底，奈及利亞銀行倒閉家數已有 180 家，其就應負責人員之行政制裁亦累積相當的經驗，茲述如下：

1.行政制裁對象及種類

奈及利亞實踐上係透過具有強制力及懲罰性之行政制裁作為使銀行遵行監理法令之手段，而行政制裁對象係涉及銀行倒閉應負責人員如董事會成員、經營階層、銀行主管人員、稽核人員及相關監理人員。惟，倒閉銀行之主要股東及顧客並非行政制裁的對象。至於行政制裁之種類有：

- (1)金錢罰。
- (2)資金凍結。
- (3)暫停營業或撤銷銀行營業執照。
- (4)褫奪權利或特許。
- (5)解除銀行董事或經理人之職務。
- (6)公告有責人員之姓名。

2.實務上行政制裁運作分析

依奈及利亞實務運作經驗，有關行政制裁之優點如下：

- (1)相較於法院訴訟程序曠日費時，行政制裁顯可節省時間成本。
- (2)行政制裁係由熟悉金融監理法規且具管制經驗之行政官僚或監理者作成，不同於審理法官通常欠缺金融監理專業的欠缺。
- (3)行政制裁對於違反監理法規者具有實質的嚇阻效果。
- (4)行政制裁具客觀性且能為受規範者所預見，較無模糊及誤解餘地。
- (5)行政制裁主要目的係作為銀行遵行監理法令之手段，而非僅係負面懲罰或恫嚇的工具。
- (6)行政制裁係依法令作成，具有強制力及執行力。

另外，行政制裁雖有上述優點，但實踐上仍有如下述之限制：

- (1)欠缺適當的執行力。
- (2)存在裁量恣意之風險。
- (3)因法令未與時俱進，致行政裁量不合時宜或作為效果有限。

3.小結

- (1)依奈及利亞之實踐觀察，行政制裁具有維持金融體系穩定之功能。
- (2)奈及利亞存保公司(Nigeria Deposit Insurance Corporation,NDIC)運用行政制裁機制已有效地保障存款人之利益。
- (3)於金融監理實務上，強化及提升行政制裁的效力乃有其必要性。
- (4)行政制裁的作成及運用必須基於法律的原則及相關金融監理法規。

六、第五場次-存款保險詐欺之防制及對策

(一)俄羅斯經驗

1.存款保險詐欺類型

依俄羅斯存款保險實踐，常見之存款保險詐欺類型如下：

- (1)意圖取得超逾存款保障上限之賠付

即意圖取得逾存款保障上限之賠付而分割超逾限額範圍之存款帳戶至其他虛設之人頭帳戶。

(2)意圖取得非存款保障範圍內之賠付

亦即將非屬存款保險賠付範圍之法人存款轉換為一般存款(自然人)帳戶而得到理賠。

(3)意圖取得或提高賠付金額而虛增存款

前兩種類型屬以實質開立之存款帳戶，意圖不正取得賠付款項。然，俄羅斯實務上亦曾發生為取得或提高賠付金額，而虛增賠付範圍內之帳戶存款，致侵害銀行及存款保險基金利益之案例。

2. 存款保險詐欺常見之發生時點

(1) 銀行停業時。

(2) 銀行產生流動性危機而支付不能時。

(3) 銀行宣告或遭法院裁定破產時。

3.防制與對策

(1)檢視銀行之營業執照被撤銷前，其財務狀況是否早已陷於支付不能。

(2)調查鉅額存款之增加，以及注意新增存款帳戶金額之合計數接近存款保障額度上限等疑似存款保險詐欺情事。

(3)使用更為嚴謹的賠付審查方法，以確認賠付登記系統內無可疑存款。

(4)基於防制存款保險詐欺之政策考量，強化對存款保險機構之委任及賦予該等機構於賠付時有權審查合理懷疑之不實存款。

(二)菲律賓經驗

菲律賓存款保險公司(Philippine Deposit Insurance Corporation, PDIC)除為存款保險機構外，尚為銀行倒閉法定接管人/清理人，屬金融監理體系之一環。菲律賓金融機構之分級，最基層者係農村銀行，因其不僅

規模小且資本亦不雄厚，加上經營模式與財務體質不佳，常陷支付不能而遭主管機關勒令停業後，為PDIC所接管並進行清理²¹。

1.存款保險詐欺類型

菲律賓存款保險實踐上，為取得不當或超額賠付而常見銀行存款保險詐欺類型如下：

- (1)虛增存款餘額。
- (2)浮增營業費用致賠付缺口擴大。
- (3)未經授權盜領存款。
- (4)將未受保障之非存款負債移轉至存款負債科目。
- (5)分割逾存款保障上限之存款至人頭帳戶。

2.存款保險詐欺之防制與對策

為避免存款保險詐欺情事發生，並減少存款保險基金之損失，菲律賓已採用公共政策、立法防範、金融檢查、調查倒閉銀行之存款基數及民事、刑事與行政究責等防堵不法之手段。此外，菲律賓近期更修正行政裁罰手段、金額及程序，以期對抗不法行為更具效率，並且透過存款保險機制之教育宣導，以期提高公眾對存款保險之認識，根本防範銀行存款保險詐欺之產生。

(三)塞爾維亞經驗

塞爾維亞存款保險之實務上²²，將存款保險詐欺定義為於銀行倒閉之賠付程序中，意圖導致不法賠付予非受存款保障之人，或使之獲得超逾存款保障限額之賠償，抑或是使存款人不能依法定方式支配其存款。

1.存款保險詐欺及不法行為之調查

²¹ 截至 2012 年止，菲律賓之農村銀行被接管家數共計 530 家，進行清理家數達 51 家，比率遠高於商業銀行與儲蓄銀行。

²² 塞爾維亞存保機制適用對象限於自然人、企業、中小型法人組織，並由該國政府保證存款保險之賠付，以穩定金融。另外，依該國法令排除不保事項有：(一)倒閉銀行關係戶(含自然人及法人)存款；(二)同業存款及支票存款；(三)涉及洗錢交易及金援恐怖主義活動之存款。

塞爾維亞存款保險機構(Deposit Insurance Agency Serbia, DIA Sebia)作為存款保險體系的提供者及銀行倒閉時的破產管理人與清理人，DIA Sebia負有義務調查涉及不法者致銀行產生嚴重損失或致銀行倒閉之不當行為。

其次，依塞爾維亞之刑法及銀行破產暨清理法，乃授權DIA Sebia得依其調查結果，視涉及不法者之故意或過失，或不法行為致銀行發生損害的程度，分別移送司法機關或向法院提起訴訟，以課處有責人員刑事處罰或判令民事賠償。

此外，倘於破產或清理程序中已確認有詐欺情形，破產管理人與清理人即可發動民事強制執行程序向有責人員求償。

2.存款保險詐欺防制作為

(1)對涉及詐欺之銀行經營階層解職權、任用資格審查與任免權

依塞爾維亞銀行法第118條規定，倘銀行之董事或經理人有不合營業常規之不當行為，塞爾維亞國家銀行 (National Bank of Serbia, NBS)得命該銀行解除其職務，以防止不法詐欺行為發生。

又NBS基於該國銀行監理者之權責，為避免銀行經營階層舞弊致生存款保險詐欺情事，得規制銀行董事及經理人之任用資格審查、人事同意與免職，以及要求出具財產申報書，諸如：

- A.銀行董事及經理人之被任命人不得曾為近六個月遭撤銷營業執照銀行之經營階層；或該被任命人前已受禁止任用處分者。
- B.銀行董事及經理人之被任命人不得曾經確定刑事判決且科處有期徒刑以上之罪刑，或曾受刑事判決宣告不得繼續擔任此等職位。
- C. NBS對銀行董事及經理人之被任命人具有事前任用同意權，以審查是否具銀行董事及經理人之積極及消極任用資格。
- D.銀行董事及經理人之被任命人應出具財產申報書，內容包括其與家庭成員市值逾10萬歐元之財產、其與家庭成員經營或持股之營利法

人資料，以及上述財產、經營、持股之變動情形。

(2)存款保險賠付系統的壓力測試

為防制存款保險詐欺之發生，DIA Sebia藉由建置存款保險賠付系統，並對銀行進行壓力測試。因此，為確保銀行提供進行壓力測試系統結果的正確性，DIA Sebia除透過實地查核銀行存款相關資料外，尚要求銀行配合建置自行賠付資訊系統及軟體程式，以及命該銀行定期提出報告。

依塞爾維亞之存款保險法規定，如銀行拒絕DIA Sebia之授權人員要求提交該行文件，以驗證上述資料與報告之正確性，該行將受罰鍰處分。此外，有關存款保險賠付系統的壓力測試分為二階段：

- A.第一階段：當銀行有破產之虞，DIA Sebia要求該銀行提出可予以分析之資料建檔以準備啟動測試程序。
- B.第二階段：當銀行有破產之虞且有進行賠付程序之可能，將第一階段已建檔資料上傳賠付系統資料庫，並監視測試之賠付過程。

賠付系統的壓力測試之目的係為發現測試過程中是否有與賠付相關資料缺漏或錯誤，如被提出之餘額非屬存款範圍、存款餘額及存款人資料遺漏等，以確保未來賠付結果的正確及防堵存款保險詐欺等不正行為。

(四)印尼經驗

1.存款保險詐欺定義

印尼存款保險實務上係將存款保險詐欺定義界定如下：

- (1)不當賠付予不受存款保險保障之人。
- (2)賠付超逾存款保險上限之金額。
- (3)對未依規繳納存款保險保費之要保機構賠付。
- (4)依倒閉銀行之錯誤資訊辦理賠付。

2.存款保險詐欺之實例

依印尼存款保險實踐上，常見發生存款保險詐欺實例如下：

- (1)銀行未告知存戶存款利率高於印尼存款保險公司(Indonesia Deposit Insurance Corporation, IDIC)所訂之存款利率者，非該公司存款保障之範圍。
- (2)銀行未揭示 IDIC 所訂之存款利率，或未於開戶時告知其顧客。
- (3)分割超逾存款保障上限之存款及將超逾存款金額轉存入人頭帳戶。
- (4)分割超逾存款保障上限之存款及將超逾存款金額轉存為可轉讓定存單。
- (5)用人頭開立存款帳戶，分散存款金額。
- (6)於銀行倒閉時始降低存款利率至 IDIC 所訂之存款利率，以獲得賠付。
- (7)於銀行倒閉時終止利率較高之定期存款，並轉存一般存款，以獲得賠付。
- (8)銀行隱匿部分存款以圖減少存款保險費用之繳納，而於銀行倒閉時始回復該等存款於帳上，以獲得賠付。
- (9)銀行短報 IDIC 所受存款總額，以使銀行得以減少應繳之存款保險費。
- (10)銀行提供錯誤之存款餘額資訊，以圖減少保費負擔。

3.存款保險詐欺之發生原因

- (1)無效之銀行風險管理監控系統及程序。
- (2)董事會及稽核部門等對銀行日常營運監督不足或不適任。
- (3)銀行內部控制系統之欠缺或不足。
- (4)銀行監理機關執法不力。
- (5)未公告周知對銀行詐欺行為之相關究責及訴追，致無法防止類此

行為之再發生。

4.存款保險詐欺之防制手段

目前印尼於實務上已採取之存款保險詐欺防制手段，簡述如下：

(1)銀行(要保機構)應依 IDIC 之要求提出經其董事及主要股東簽署之聲明書，該聲明書之主要內容有二：

A.承諾及表明願遵循 IDIC 所制定之規約；及

B.表明個人願承擔任何因過失或違法行為致銀行受有損失，或因而危及銀行營運之存續之責任。

(2)要求銀行應印製及公開揭示 IDIC 所訂之存款利率。

(3)強化公眾意識，使公眾理解存款保險保障之益處及限制。

(4)與該國金融監理機關聯合對銀行進行金融檢查，以控制銀行風險管理。

(5)要求銀行出具經顧客簽署之聲明書，以證明其已告知存戶存款利率高於 IDIC 所訂之利率非受存款保險保障之範圍。

(6)檢視銀行資金流向之帳務記錄以確保無不實存款之情形。

(7)檢視銀行存款利率以確認是否與 IDIC 所訂之利率相符。

(8)延遲賠付可疑存款，以避免存款保險詐欺情事之發生。

5.存款保險詐欺之對策及面臨挑戰

IDIC 就有關存款保險詐欺之對策，主要有下列四點：

(1)協同印尼中央銀行共同調查及取得涉及存款保險詐欺之證明。

(2)會同印尼中央銀行就不法情事提出民、刑事訴訟，並移送涉及犯罪者至該國警察機關調查。

(3)聯繫主管審計及內部控制之政府機關，共同執行調查對倒閉銀行之稽核報告與資訊。

(4)與防制洗錢中心共同行動及分享資訊，特別是就已掌握存款保險

詐欺實證之交易。

此外，IDIC 認為該行存款保險詐欺之防制實踐上，仍有下述挑戰尚待克服：

- (1)倒閉銀行之主要股東、管理階層及員工消極配合 IDIC 之調查，特別是有跡證顯示該倒閉銀行有存款保險詐欺情事時。
- (2)存款保險詐欺之相關檔案及文件係由其他公權力機關保存及管理，致 IDIC 欲取得該等檔案及文件以進行調查受到限制。
- (3)存款保險詐欺不法行為已經過相當期間，於不法行為揭露時因歷時已久致取得相關檔案及文件相當困難。
- (4)涉及存款保險詐欺等不法行為者已先行逃匿，致調查及訴追困難。

參、心得與建議

一、心得

為提升與強化金融監理、減少存款保險公共基金損失、降低銀行經營之道德風險，以及嚇阻重大經濟不法行為，對於倒閉銀行違法失職人員之究責，並依其責任予以懲罰，乃是必要且有效之機制，且符合社會對造成金融危機者應予制裁之期待。依本文前述，各國依法究責的對象，即經營不善銀行之董事、經理人、職員及內部與外部專業人員(如律師、會計師、稽核審計人員與估價人員)，雖有懲戒方式或有不同，但不外乎解除董事或經理人之職務、禁止董事或經理人經營其他金融機構或擔任相類似之職位、銀行經營階層或主要股東應對故意或過失造成之損失負責，以及董事、經理人、職員或內外部專業人士因過失致銀行發生倒閉或重大損失，存款保險機構或該銀行得對其起訴求償、追究刑責及施予行政/專業懲戒或懲處等。就此而言，各國實踐情形與有效存款保險制度核心原則第 14 項之規範要求相符，並歸結各國對涉及不法與存款保險詐欺究責之運作如下：

(一) 銀行監理機關主導調查銀行倒閉原因。

歸納各國的實踐經驗，雖均有對於造成銀行倒閉之有責人員之責任追

究與進行訴追之制度安排。然而，負責調查銀行倒閉原因主體非必然為存款保險機構，依本文前述之調查結果，多數國家係由負有監理金融機構權責之主管機關主導調查程序²³。

(二)存款保險機構為輔助調查程序之機關

多數存款保險機構於調查金融機構違法失職人員程序之角色，僅係提供調查主體相關資料或提供金融專業意見，為協助調查程序進行之輔助者，而非直接行使調查權之機關²⁴。

(三)依責任類型分別賦予對違法失職人員之究責權能

有關涉及銀行倒閉違法失職人員之究責，可區分為行政、刑事與民事責任。有權作成行政措施主要仍為監理銀行之主管機關；對涉及刑事不法行為人訴追其刑責者，絕大多數仍歸屬執法(司法檢察)機關之權限；至具有對造成銀行倒閉之有責人員提起民事訴訟求償之權能，多數賦予接管人/清算人/破產管理人為之，且依舉證責任分配原則，應由提起訴訟之原告負舉證責任²⁵。

(四)調查不法行為之主要阻礙

有關調查不法行為主要阻礙有四：(1)銀行業須遵循營業秘密規定而負個人資訊保密義務；(2)防制不法行為之法規不完備；(3)司法程序繁複且冗長；(4)不法違失人員責任財產調查困難²⁶。

(五)追懲存款保險詐欺之不正或不當行為

雖然各國實務發生之存款保險詐欺類型與案例不盡相同，惟其本質上係指意圖得利而以不正或不當行為使未受存款保險保障之人取得存款保險公共基金之賠付，或使受存款保險保障之人取得逾其應受保障之

²³ 參見本文貳、二、(一)、1、(1)。

²⁴ 參見本文貳、二、(一)、1、(9)。

²⁵ 參見本文貳、二、(一)、1、(10)-(12)及貳、二、(一)、4、(1)

²⁶ 參見本文貳、二、(一)、5

賠付金額²⁷。比較各國法制，對於涉及以不正或不當行為取得賠付款項、損害存款保險公共基金者，多設有應予究責及懲罰之規定²⁸。

二、建議

(一) 合目的性的之存款保險機構定位

觀察各國存款保險機構(制)的建制與運作，倘言存款保險機構(制)係金融安全網之一環，應無疑義。然而，存款保險機構之定位及與其他金融安全網參與者間之關係安排，必然影響該存款保險機關對倒閉銀行違法失職人員之究責、追償與懲罰之有效性。

以美國聯邦存款保險公司(FDIC)為例，FDIC 之定位係該國多元金融監理制度之監理機關之一²⁹，其得藉由「正式審查」措施對銀行進行事前的金融檢查³⁰，以儘早發現與調查不法行為。再者，FDIC 基於監理機關的地位，尚能以具有公權力性質之監理手段之「正式處分」、「非正式處分」³¹，以及具有強制性的行政強制處分權(包括命停止與禁止業務執行處分、課處民事懲罰金、核發禁止行為命令)，使違法失職人員受到懲處³²。

相對於 FDIC 負有多重職能，德國存款保險基金(ESF)乃存款保險機制僅具賠付功能之適例，其設置目的並非為處理倒閉銀行退場機制之接管或清理事務，亦無追究經營不善機構違法失職人員之究責及求償之權限，故制度設計上僅賦予 ESF 對其會員銀行營運之事前監理權限與審

²⁷參見本文貳、二、(一)、6

²⁸如參與本次研討會之俄羅斯、土耳其、菲律賓及塞爾維亞之存保機構代表，均不約而同於會上強調對存保詐欺之刑事責任的追訴及科刑。有關俄羅斯對不法行為的追究規定參見本文貳、三、(三)、3 及貳、四、(三)、4；有關土耳其之規定參見貳、四、(一)、4-5；有關菲律賓之規定參見貳、六、(二)、2；有關塞爾維亞之規定參見貳、六、(三)、1。

²⁹雖 FDIC 之組織名稱雖為公司，但係美國法制上的獨立機關，具有法定職權且獨立行使不受政治力干預，組織性質核屬聯邦政府機關，其首長係由總統提名並經參議院同意後任命，具有任期保障，以確保其獨立性。

³⁰參見本文貳、四、(二)、1。

³¹同前註。

³²參見本文貳、五、(二)、2-4。

查其經營階層之人事資格任免權，以控制存款保險公共基金之承保風險與損失即足，而將追懲倒閉銀行違失人員之責交由其他機關辦理³³。

比較美國 FDIC 與德國 ESF 之建制，二者恰居於存款保險機制是否具有監理權限等公權力之制度設計的兩端。要之，FDIC 之定位係聯邦政府機關、其基於監理職權、發布行政規章、作成行政處分，以及對違反者施以制裁，並行政強制處分權³⁴，應無民主正當性³⁵的質疑。反觀 ESF 雖亦有事前監理權，但其權源乃來自 ESF 與會員銀行間之入會規約，係經銀行自願 ESF 與訂立契約而受會員規則之拘束，本質上屬契約行為，非屬依法令賦予之公權力。職是，美國法制顯然基於為使 FDIC 負擔超逾存款保險提供者之角色，而將 FDIC 組織定位為行政機關³⁶；反之，ESF 僅定位於存款保險賠付基金，僅賦予控制風險之事前監理權。

(二)存款保險機構應獲得適當授權及相應配套機制

俄羅斯存款保險機構(DIA Russia)及塞爾維亞存款保險機構(DIA Serbia)均有對不法案件的調查權，並將其調查涉及犯罪之事實移送予執法機關偵辦³⁷。至於韓國法制除賦予韓國存款保險公司(KDIC)對倒閉銀行之經營階層及職員是否有違法或不當行為之調查權外，尚有 KDIC 與該國檢察機關間之人員互派及資訊互通(調查所得之事實與證據資料)

³³參見本文貳、五、(一)之說明。

³⁴FDIC 作成行政強制處分權除所監理銀行之董事、經理人及專業人員等「機構關係人」外，更擴及加入存款保險計劃銀行之「機構關係人」，參見貳、五、(二)、2。

³⁵傳統見解認為民主正當性謂行政機關之公權力來源及行使(如制定行政命令、作成行政處分以限制人民權利)係來自於具有民意基礎的立法機關的授予，惟隨著法學思潮的變遷，至憲政民主正當論理論認為立法機關以外憲政機關(如行政部門)如有民意的支持，亦具有實質直接的民主正當性。有關民主正當性理論之介紹說明參見謝欣達，《論行政法人的建制-以民主正當性理論與責任政治原則為中心》，國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，2005年1月，頁36-56。

³⁶有論者基於存款保險機構組織運作具公益性、公法關係適用，應仿照美國、加拿大、日本及韓國法制，應將目前係私法人定位之我國存款保險公司，改制為行政法人，以兼顧彈性及效能。參見陳春山，《金融改革及存保法制之研究》，2004年2月，頁146-頁184。

³⁷參見本文貳、三、(三)、3及貳、六、(三)、1。

之機制³⁸。

再者，為調查與不法案件之相關事證，存款保險機構應有資料調閱權，倘倒閉銀行人員為脫免責任積極隱匿湮滅，或消極抗拒不予提供，則應使其受刑事或行政之處罰。

此外，為使調查不法案件更具效率，除應賦予存款保險機構有主導性的調查權及資料調閱權外，似應建立政府部門間之共同行動平台，例如由金融監理、檢察、警察、稅務及海關等單位共同參與究責及追懲³⁹。

要之，存款保險機構肩負之責任，應與法制賦予該等機構之權力及其法定權限相稱，亦即應使存款保險機構獲得適當授權及相應之配套機制，以提升對不法與詐欺行為之調查、訴追與救濟的有效性。

(三)建立調查不法案件與追懲違失人員之標準程序

有關不法案件與追懲違法失職人員之調查應設立標準作業程序，亦是提升對調查、訴追與救濟的有效性之途徑。例如編纂引導調查程序進行之指導手冊或建立調查內部規則，以全盤規範整體調查事項及流程，並製作調查結果摘要報告，以回應社會對重大經濟犯罪應予制裁之期待，並嚇阻未來不法行為之發生。

依前所述，俄羅斯存款保險機構(DIA Russia)為加強對不法人員之刑事制裁，已著手撰擬偵辦故意致銀行倒閉刑案之指導原則與作業流程，以提升究責定罪之效率⁴⁰。

(四)民事求償舉證責任轉換與追償責任財產配套機制

依上述本研究小組彙整問卷後所發表之統計顯示，受訪存款保險

³⁸參見本文貳、三、(二)。

³⁹DIA Russia、俄國財政部及檢察總署即建立不法人員究責之作業聯繫平台，參見本文貳、四、(三)、4；又印尼亦強調跨政府部門之存保詐欺防制，參見本文貳、六、(四)、5。另外，美國及日本法制就倒閉銀行不法案件之調查亦設有聯合政府各機關共同參與追懲之制度，參見李智仁，《金融危機與存款保險法制》，2009年11月，頁267以下。

⁴⁰依該國存款保險法制，乃 DIA Russia 賦予不法案件之調查權，為履行法定職責，故有自行撰擬調查標準作業流程之必要，以提升調查與追懲之效率。

機構表示司法程序繁複且冗長，以及不法人員責任財產調查困難乃不法調查與究責之主要二項障礙。就此，雖有參與本次研討會之奈及利亞存款保險機構代表指陳，依該國的實踐經驗，對不法人員施予行政制裁具有節省程序成本，以及行政制裁係由比法官更具金融專業之金融監理官僚作成，故較透過法院訴訟程序追懲不法人員具有優勢⁴¹。然而，對倒閉銀行或存款保險詐欺人員之究責範圍，尚有民事求償及刑事科責，仍必須透過專業法院審判後，始得對其責任財產追償與科以刑罰，以符合法治國原則。

實則，對涉及不法人員之刑事責任訴追之困難，得由前述賦予調查權及調閱權之存款保險機構，以及與相關政府機構(金融監理、檢察、警察、稅務及海關等單位)共同參與究責及追懲等相關授權及配套制度得到緩解。至依民事訴訟程序向有責人員進行民事求償者，則有依舉證責任應由原告舉證之難題。就此，似可參照外國之立法例，設立於特別的情況下須由被求償者舉證免責或舉證責任得轉換之例外規定。

縱然，對涉及不法人員之民事求償獲法院確定勝訴判決，比較各國民事追償實務上，常見依確定判決之負賠償責任人員已進行脫產或將責任財產隱匿海外致追償困難之情事。其解決之道，似應建立追償責任財產之配套機制。詳言之，除在法制上設計得由訴追者於追償時得撤銷有責人員處分責任財產之行為外，並可參考土耳其存款保險機構(SDIF)由專司國際訴訟及仲裁之任務編組進行全球性之有責人員海外責任財產查調及執行，以及比照土國政府扮演積極角色協助 SDIF 進行海外追償等作法⁴²，以落實民事追償之目的，並求獲得實質之賠償。

(五)建立賠付系統及查核驗證程序避免錯誤賠付

有關涉及以不正或不當行為取得賠付款項、損害存款保險公共基金者，係屬不法行為之範疇，而應予究責及懲罰已於前述。然而，各國存

⁴¹參見本文貳、五、(三)、2。

⁴²參見本文貳、四、(一)、3。

款保險實務上，尚有非意圖得利而係因存款保險賠付基礎資料錯誤而產生之不正確賠付，此亦造成存款保險公共基金重大損失，並損及存款保險機構會員銀行之權益。

為避免上述錯誤賠付之發生，塞爾維亞存款保險機構(DIA Sebia)已建置存款保險賠付系統，並輔以實地查核銀行存款資料、以及要求會員銀行配合建置全行賠付資訊系統及程式，且應定期向 DIA Sebia 提出報告。一旦發生應履行賠付責任之虞時，即對該問題銀行進行壓力測試。藉由賠付系統及查核驗證程序之建立，於事前避免發生錯誤賠付，值得參考。

參考文獻

一、中文部份

- 王志誠，2005，〈存款保款條例〉，《金融法》，台北：元照。
- 范以端，2012〈巴塞爾銀行監理委員會與國際存款保險機構協會聯合發布「有效存款保險制度核心原則評估方法」之介紹〉，《存款保險資訊季刊》，第 25 卷第 1 期。
- 李智仁，2009，《金融危機與存款保險法制》，台北：元照。
- 吳庚，2003，《行政法之理論與實用》，台北：三民。
- 邱民芳，2006，〈日本及韓國對問題金融機構不法人員責任調查及追償〉，《存款保險資訊季刊》，第 19 卷第 3 期。
- 林筱雯譯，2009，〈有效存款保險制度核心原則〉，《存款保險資訊季刊》，第 22 卷第 3 期。
- 陳春山，2004，《金融改革及存保法制之研究》，台北：元照。
- 楊靜嫻，2006，〈問題金融機構處理之跨國性議題探討〉，《存款保險資訊季刊》，第 19 卷第 3 期。
- 賴文獻，2002，《存款保險國際準則之探討》，台北：中央存款保險公司。
- 謝欣達，2005，《論行政法人的建制-以民主正當性理論與責任政治原則為中心》，台北：台灣大學國家發展研究所碩士論文。

二、西文部份

- Basel Committee on Banking Supervision, and International Association of Deposit Insurers. 2010. *Core Principles for Effective Deposit Systems: A methodology for compliance assessment*. from <http://www.iadi.org/docs/Deposit%20Insurance%20CPs%20-%20Methodology%20-%20final.pdf>. Latest update 22 June 10 2013.
- International Association of Deposit Insurers. 2012. *Proposed Research Plan for: IADI Discussion Paper on Dealing with Parties at Fault in a Bank Failure and Fraud in Deposit Insurance*. from http://www.iadi.org/docs/2011-1_Fraud_Research_Plan_Draft_20-01-2012_public_consultation.pdf. Latest update 22 June 10 2013.

IADI European Regional Committee, and Deposit Insurance Agency Russia.
2013. *Presentations of Technical Seminar “Dealing with parties at
fault in a bank failure and fraud in deposit insurance”*

IADI RGC Subcommittee. 2012. *Questionnaire of Dealing with Parties at
Fault for Bank Failures .*

IADI RGC Subcommittee. 2012. *Questionnaire of Dealing with Parties at
Fault for Insurance Fraud .*

Draft 8.13.2012

QUESTIONNAIRE

Dealing with Parties at Fault for Bank Failures

The RGC Subcommittee on Dealing with parties at fault for bank failures and insurance fraud has been developing a discussion paper on the topic. As part of this work it intends to compile relevant information about the role and practical experience of deposit insurers in this area.

The Subcommittee has developed this questionnaire and would highly appreciate it if your organization could provide responses to it by September 28, 2012.

The main objectives of this questionnaire are:

- a) To understand the role of the Deposit Insurers (DIs) in prevention, investigation and prosecution of misconduct of persons at fault for bank failures.
- b) To identify best practices in this area.
- c) To identify different institutional arrangements among DIs and other financial safety players and/or law enforcement agencies in this area.

KEY CONCEPTS:

Civil administrative actions - actions that a regulatory authority or a deposit insurer (when acting in its supervisory/regulatory capacity) can take against a problem institution in order to reverse negative trends or operational results. Available actions could include 1) removal of culpable financial institution officials from the industry or 2) an order to the financial institution that it cease and desist from the conduct in question 3) an assessment of civil money penalties against the institution or individual concerned. Civil administrative powers in some countries can include the power to issue subpoenas during the investigative and/or formal hearing stages of the action. Civil administrative actions can also be commenced against culpable individuals after a financial institution's failure.

A criminal prosecution occurs when the appropriate government authority brings charges against an individual (or corporation) because they stand accused of committing an act that is classified as a crime by statute. If convicted, the individual may be incarcerated and ordered to make restitution to the victim, or simply ordered to pay a fine and/or complete some sort of community service or any combination thereof. The threshold of proof is higher in criminal cases than in civil cases. A civil case may be pursued along with a criminal case for the same wrongdoing, although in some countries problematic legal issues may arise (called parallel proceedings issues) when both criminal and civil are pursued at the same time instead of consecutively.

Civil lawsuits are legal actions between two or more parties where compensation and/or injunctive relief is sought for the alleged damages caused.

Country: _____

Contact person: _____

Please mark with “v” or highlight (by colour) the right answer or provide your response to the question.

Investigation and Legal Authority

1. What entity(s) is responsible for investigating causes of bank failures? (multiple select)
 - a) Deposit insurer.
 - b) Central Bank
 - c) Bank supervisor.
 - d) Receiver/conservator/liquidator/bankruptcy trustee.
 - e) Law enforcement agencies (including administrative agencies, prosecutors, courts). (please specify).
 - f) Other (please indicate).

2. Which law(s) or regulation(s) govern(s) the necessity of and procedures for investigating causes of a bank failure and entities authorized to investigate causes of bank failures? (Please specify the name or codification of such law(s) or regulation(s) and, if possible, attach copies/references/abstracts from such documents in English). Please provide an URL to the laws or regulations if available.

3. Is there a statutory (required by law or regulation) or internally imposed time period in which transactions/actions/omissions/negligence that contributed to a bank failure must be identified?

If so, please specify. (If based on law(s)/regulation(s), please specify the name or codification of such law(s) and/or regulation(s) and, if possible, attach copies/references/abstracts from such documents).

Information Sharing

4. Does the Deposit Insurer have formal or informal cooperation with law enforcement/other investigating agencies (including administrative agencies, prosecutors and courts). If yes, what is the basis for such cooperation? (Multiple Select)
 - a. Law(s).
 - b. Regulation(s).
 - c. Memorandum of Understanding (MOU).
 - d. Custom and practice.
 - e. Other (please specify).

Investigation Timing/Methods/Results

5. How are investigations funded? (e.g., investigative entity is loaned funds from the estate or some other entity)
6. How long does a typical investigation last?
7. When does an investigation into the cause of a bank failure typically begin? (e.g., prior to resolution, during resolution, or after the resolution)
8. Does the entity responsible for investigating have internal rules/ specialized handbook for conducting such investigations?(please describe) Yes No
9. Is there a standardized format/process for presenting/summarizing results of such investigations? (please describe) Yes No

10. If the answer to 9 was **yes**, does the standard format include a general overview of the bank in question? (please describe) Yes No

If possible, please enclose copies of such internal rules/handbooks and/or an example of a standardized presentation/summary of investigation results (in English).

11. If the deposit insurer is not primarily responsible for investigating causes of bank failure, please briefly describe the role of the deposit insurer, if any, in investigations conducted by third parties.

Aspects regarding legal pursuit

12. Who is empowered to bring civil, administrative, or criminal actions against persons/entities contributing to losses of failed banks for either: the recovery of damages, civil or criminal restitution, or other actions/penalties? (multiple select)

Entity Name	Civil Litigation	Administrative	Criminal
a. Deposit insurer.			
b. Receiver/Liquidator/Trustee			
c. Central Bank			
d. Bank supervisor.			
e. Law enforcement agency.			
f. Bank shareholder (s), creditor(s).			
g. Other (please, specify).			

13. Are civil suits, administrative proceedings or criminal prosecutions publicized? (please describe) Yes No

14. Do the laws in your country define fiduciary duties that directors and officers of banks in your country owe to the bank? (please describe) Yes No

Grounds for initiating legal actions.

15. Please describe the five most common actions/omissions that can constitute grounds for bringing civil court proceedings against a person/entity.

16. Please describe the five most common actions that can constitute grounds for bringing civil administrative or enforcement proceedings (e.g., prohibition from further banking employment, civil money penalty) against a person/entity:

17. Please describe the five most common actions that can constitute grounds for bringing criminal enforcement proceedings against a person/entity):

18. Against what persons/entities can civil liability or administrative proceedings be brought in connection with losses sustained by a failed bank? (multiple select)
 - a. Member(s) of the bank's board of directors.
 - b. The bank's Chief Executive Officer, Chief Financial Officer, Chief Lending Officer and/or Chief Credit Officer.
 - c. The bank's other senior executive officers.
 - d. The bank's employees.
 - e. The bank's internal and/or external auditors.
 - f. Attorneys and/or law firms that provided services to the bank.
 - g. Appraisers and/or appraisal firms that provided services to the bank.
 - h. Securities underwriters, issuers, brokers, and/or advisors.
 - i. Brokers and other professional intermediaries/advisors responsible for purchasing/placing products/services in connection with the bank's insurance coverage and/or investment or loan portfolios.
 - j. Fidelity bond insurers, title insurers, or other guarantors of liabilities associated with the bank.
 - k. Borrowers of the bank not included in categories above.
 - l. Other (please specify).

19. What are some actions that culpable or potentially culpable persons/entities involved in failed banks have undertaken in the past to defend and/or avoid responsibility for their actions? (multiple select)
- a. Removing and/or destroying bank documents and/or electronic database(s)/other evidence.
 - b. Falsifying the bank's financial statements/other bank records.
 - c. Providing misleading or incorrect information to supervisory/regulatory bodies/other relevant parties.
 - d. Deflecting responsibility for actions/omissions by raising allegations of contributory or comparative negligence of supervisors/regulators/other governing bodies or third parties in connection with such actions/omissions.
 - e. Concealing damages/losses through off-balance sheet transactions/ other refinancing mechanisms that replace bad assets with other bad assets.
 - f. Using legal entities such as offshore companies that have organizational structure(s), financial statement(s)/condition, and/or business operations that cannot be easily examined/verified.
 - g. Relying on laws/regulations that insulate them from liability and claiming actions/omissions were within the bounds of business discretion/judgment that absolves them from liability.
 - h. Asset transfers to trusts, family members, others?
 - i. Other (please, specify).
20. What are the criteria that are used for making decisions on initiating civil and/or criminal actions against persons /entities for causing/contributing to losses of a failed bank:
- a. Size of damages/degree of harm to failed bank.
 - b. Cost-effectiveness.
 - c. Social/political/legal significance of wrong-doing/offence.

d. Other (please, specify)

21. In a civil proceeding, who has the burden of proof? (multiple select)

- a. The entity that has commenced the civil action (e.g., prosecutor) against those contributing to losses at a failed bank, must prove that wrong-doing occurred.
- b. The entity against whom the civil action has been commenced (e.g., defendant), must prove that no wrong-doing occurred.
- c. The burden of proof can change (please explain).
- d. Other (please, specify).

Legal Recoveries

22. How are damages caused by a person's/entity's actions/omissions typically evaluated in determining whether civil actions will be cost effective or to support civil and/or criminal restitution orders?

23. How are recovery sources identified?

24. Does the nature and/or amount of the recovery source influence whether or not a claim against a person/entity will be asserted/pursued? (please describe)

Yes No

25. Do your insured depository institutions typically carry Directors and Officers insurance which provides malpractice insurance for the bank's directors and officers? (please describe)

Yes No

26. Do your institutions typically carry fidelity bond insurance? (please describe)

Yes No

Parties at Fault Statistics (as at 01.01.2012)

If available, please provide statistics for the following questions. If statistics are not available, please skip to question 32 (Changes to Existing Laws). If possible separate crisis and non crisis periods and indicate the period for when the financial crisis occurred in your jurisdiction. If charts and graphs supporting the statistics are available, please provide.

27. How many bank failures have occurred since inception?

28. The total number of legal actions in connection with failed banks commenced over the last 10 years divided into the following categories (or the period in which such statistics have been maintained, if less):
 - a. Civil actions:
 - b. Criminal actions:
 - c. Administrative or enforcement actions (e.g., prohibition from further banking employment, civil money penalty) :
 - d. Other actions (please, specify)

29. The percentage of legal actions in connection with failed banks dismissed and/or resolved in favor of the persons/entities against whom the action was commenced over the last 10 years (or the period in which such statistics have been maintained, if less).
 - a. Civil actions :
 - b. Criminal actions:
 - c. Administrative or enforcement actions:
 - d. Other (please, specify)

30. If previous statistics can be separated by accused party, please provide (e.g., bank officer, director, shareholder, auditor, attorney, appraiser, broker, borrower, etc.).

31. The total amount recovered as a result of legal actions commenced in connection with failed banks over the last 10 years divided into the following

categories (or the period in which such statistics have been maintained, if less).

- a. Type of action (i.e., civil liability/civil enforcement/criminal, etc.).
- b. Responsible party (i.e., bank officer, director, shareholder, auditor, attorney, appraiser, broker, borrower, etc.).
- c. Source of the recovery (i.e., liability insurance, personal assets, wage garnishment, asset seizure, etc.).

Changes to Existing Laws/Regulations/Processes

32. Are there any recent changes to laws/regulations and/or processes that enhanced the investigation, civil litigation, administrative proceedings or criminal prosecution of persons/entities responsible for the losses of failed banks? (Please briefly describe).
33. What changes are being contemplated to improve the investigation and or civil/criminal prosecution of persons/entities responsible for the losses of failed banks? (Please briefly describe).
34. What public policy/social/economic/political or other barriers exist that may pose obstacles to advocating for and/or implementing such additional powers/amendments or enhancements?

Draft 8.13.2012

QUESTIONNAIRE

Dealing with Parties at Fault for Insurance Fraud

The RGC Subcommittee on Dealing with parties at fault for bank failures and insurance fraud has been developing a discussion paper on the topic. As part of this work it intends to compile relevant information about the role and practical experience of deposit insurers in this area.

The Subcommittee has developed this questionnaire and would highly appreciate it if your organization could provide responses to it by September 28, 2012.

The main objectives of this questionnaire are:

- a) To understand the role of the Deposit Insurers (DIs) in prevention, investigation and prosecution of deposit insurance fraud.
- b) To identify best practices in this area.
- c) To identify different institutional arrangements among DIs and other financial safety players and/or law enforcement agencies in this area.

Country: _____

Contact person: _____

Please mark with “v” or highlight (by colour) the right answer or provide your response to the question.

Deposit Insurance Fraud - Investigation of Causes

1. How do you understand/define the term “insurance fraud”? (For example, an insurance fraud in deposit insurance is the action/actions that cause or can cause illegitimate payment of insurance to a person that is not covered by the deposit insurance protection or in excess of the established coverage limit).
2. Are there laws or regulations in place to facilitate the prevention of and/or prosecute deposit insurance fraud? (If yes, please specify the name or codification of such law(s) and/or regulation(s) and, if possible, attach copies/references/abstracts from such documents).

3. Has deposit insurance fraud in connection with bank failures been a historical problem or concern? **If not, what do you attribute this non-occurrence to?**

If your answer to question 3 was yes, continue with this survey. If the answer to question 3 is no, you have finished the survey.

4. Please indicate typical methods/scenarios of deposit insurance fraud (Multiple Select)
 - a. Substitution of a deposit owner (replacement of an uninsured depositor by an insured one).
 - b. Splitting the amounts/deposits in excess of the established coverage limit and transferring them to insured accounts of other persons just prior to bank failure.
 - c. Inclusion of fake depositor/deposits into the register of insured deposit liabilities.
 - d. Other (please, indicate).
5. Who conducts the investigation of deposit insurance fraud?
 - a. Deposit insurer.
 - b. Receiver/conservator/liquidator/bankruptcy trustee.
 - c. Authorized individual.
 - d. Specialized firm.
 - e. Law enforcement agencies. (If yes, please specify).
 - f. Other (please specify).

Statistics (as at 01.01.2012)

If statistics are available for deposit insurance fraud, please attempt to answer questions 38 - 40. **If not, please skip to question 41.**

6. Are statistics maintained on the number of deposit insurance fraud cases and/or the amount of damages/restitution/penalties recovered as a result of legal actions commenced and/or resolved in connection with deposit insurance fraud?

Yes No

7. Are those statistics are maintained per bank, per year. Yes No
8. If yes, please provide statistics **for the last ten years** for the following items:
- a. The number of banks in which deposit insurance fraud was identified.
 - b. The number of individual deposit insurance fraud cases.
 - c. The total amount of payouts to depositors on claims that resulted from deposit insurance fraud.
 - d. The total number of deposit insurance fraud actions commenced against individuals/entities.
 - e. The total number of deposit insurance fraud actions resolved in favor of the deposit insurer or claimant.
 - f. The total value of recoveries associated with deposit insurance fraud actions.

If there are there graphs or other charts that track deposit insurance fraud cases, claims, losses and/or recoveries, please provide.

Changes to existing laws/regulations/processes

9. What additional powers and/or amendments to the existing laws/regulations and/or processes would enhance and/or increase the efficiency and/or effectiveness of the prevention and prosecution of deposit insurance fraud? (Please, briefly describe).
10. What public policy/social/economic/political or other barriers exist that may pose obstacles to advocating for and/or implementing such additional powers/amendments or enhancements?

Technical Seminar “Dealing with Parties at Fault of Bank Failures and Fraud in Deposit Insurance”

IADI European Regional Committee

Ararat Park Hyatt Hotel, Moscow, Russia, May 27- 29, 2013

Monday, May 27 th , 2013	
19.00 – 22.00 Welcome Reception (Ararat Park Hyatt Hotel, Bibliotheque room)	
Tuesday, May 28 th , 2013 (Day 1)	
9.30 – 10.00	Registration outside the Sargsyan Room of the Ararat Park Hyatt Hotel(2 th floor), Tea, Coffee
10.00 – 10.30	<p><u>Welcoming Remarks</u></p> <p>Mr Anton Siluanov, Finance Minister of the Russian Federation</p> <p>Mr Yury Isaev, General Director, Deposit Insurance Agency, Russia</p> <p>Mr Jerzy Pruski, Chair of the Executive Council and President of IADI and President of the Bank Guarantee Fund of Poland</p>
10.30 - 11.00	<p><u>Keynote Speech</u></p> <p>Mr Richard Heis, Board Member, INSOL International, Partner, KPMG, London</p>
11:10– 12.20	<p><u>Session 1: General Aspects of Investigation and Prosecution of Illegal Actions that Contributed to Bank Failures</u></p> <p>Moderator:</p> <p>Prof. Riccardo de Lisa, Interbank Deposit Protection Fund, Italy</p> <p>Speakers:</p> <p>Mr Nikolay Evstratenko, Deputy Director, Planning and Strategic Development Department, Deposit Insurance Agency, Russia</p>

	Mr Michael Krimminger , Partner, Clearly Gottlieb Steen and Hamilton LLP
12.20 – 12.40	Break (Group Photograph, Tee, Coffee)
12.40-13:50	<p><u>Session 2: Investigation of Causes of Bank Failures</u></p> <p>Moderator: Mr Eugen Dijmărescu, CEO, Bank Deposit Guarantee Fund, Romania and Chair of IADI European Regional Committee</p> <p>Speakers:</p> <p>Mr Roberto Moretti, Secretary General, Interbank Deposit Protection Fund, Italy</p> <p>Mr Seok-Jae Kim, Managing Director, Insolvency Investigation Division, Korea Deposit Insurance Corporation</p> <p>Mr Valeriy Miroshnikov, First Deputy General Director, Deposit Insurance Agency, Russia</p>
13.20 – 14.40	Lunch
14.40-15:50	<p><u>Session 3: Civil and Criminal Actions against Persons at Fault of Bank Failures</u></p> <p>Moderator:</p> <p>Mr Tom Murray, Senior Policy Analyst, International Association of Deposit Insurers</p> <p>Speakers:</p> <p>Ms Ayla Kücüköğlü Keleş, Acting Head of Strategy Department, Savings Deposit Insurance Fund, Turkey</p> <p>Mr John Dorsey, Legal Counsel, Federal Deposit Insurance Corporation</p> <p>Ms Yulia Medvedeva, Director, Expert Analysis Department, Deposit Insurance Agency, Russia</p>
19.00 – 21.00	Dinner

Wednesday, May 29 th , 2013 (Day 2)	
10.00-11:00	<p><u>Session 4: Administrative Sanctions against Parties at Fault of Bank Failures</u></p> <p>Moderator: Mr Andrey Pehterev, Director, Planning and Strategic Development Department, Deposit Insurance Agency, Russia</p> <p>Speakers:</p> <p>Mr Jan Philipp Nolte, Division Manager, Financial Stability, Association of German Banks</p> <p>Mr John Dorsey, Legal Council, Federal Deposit Insurance Corporation</p> <p>Mr Alheri Bulus Nyako, Director of Legal Department, Nigeria Deposit Insurance Corporation</p>
11.00 – 11.15	Break (Tea, Coffee)
11.15 – 12.35	<p><u>Session 5: Prevention and Combating Fraud in Deposit Insurance</u></p> <p>Moderator:</p> <p>Mr Nikolay Remchukov, Director, International Affairs, Deposit Insurance Agency, Russia</p> <p>Speakers:</p> <p>Mr Andrey Melnikov, Deputy General Director, Deposit Insurance Agency, Russia</p> <p>Mr Romeo M. Mendoza, General Counsel and Senior Vice President, Philippine Deposit Insurance Corporation</p> <p>Ms. Jelena Zlatović, Expert Associate of the Deposit Insurance Department, Deposit Insurance Agency, Serbia</p> <p>Mr Salustra Satria, Director of Insurance and Risk Management, Indonesia Deposit Insurance Corporation</p>
12.35 – 12.40	Closing Remarks
13.00 – 15.00	Lunch