

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：會議)

參加金融穩定學院與國際存款保險
機構協會合辦國際研討會
摘要報告

服務機關：中央存款保險公司

出國人員職稱、姓名：董事長孫全玉

國際關係暨研究室

副主任黃鴻棋

出國地點：瑞士巴賽爾

出國期間：民國 102 年 8 月 25 日至 31 日

報告日期：民國 102 年 11 月 21 日

摘要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會與金融穩定學院

二、出國期間：102年8月25日~102年8月31日

三、地點：瑞士巴塞爾

四、與會人員

本次國際研討會計有來自 35 國金融監理機關與存保機構代表等 90 餘人參加，與會者針對研討會內容，抒發己見或提問，同時亦就各國實際作業與實務上遭遇之問題，與其他學員進行經驗交流與意見溝通，討論情況相當熱烈，有效達到雙向溝通與交流之目的。

五、研討會主要內容

2008 年全球金融風暴後，各國銀行業面臨諸多新挑戰，為協助各國金融監理機關及存款保險業者有效因應等挑戰，金融穩定學院(Financial Stability Institute, FSI)與國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)於 2013 年 8 月 27 日至 29 日於瑞士巴塞爾共同舉辦「銀行處理與存款保險相關議題(Bank Resolutions and Deposit Insurance Issues)」國際研討會，本次研討會計有 3 項議題共計 13 單元(議程詳附錄一)，探討議題內容為銀行處理機制與存款保險機構新挑戰(Emerging Issues for Resolution Regimes and Deposit Insurers)、復原與處理計畫(Recovery and Resolution Plans)及跨國合作協議與挑戰(Cross-border Cooperation Agreements and Challenges)，並邀請本公司孫董事長於「亞洲區問題銀行處理經驗」單元，以「我國處理問題銀行之機制與挑戰」為題進行報告，獲

得與會者熱烈迴響，有助於提昇本公司之專業地位及國際形象。

六、心得與建議

- (一)存保機構在處理大型金融機構之角色應更具積極性，俾利防範「太大不能倒」之問題一再發生，並於金融危機發生時能更妥適處理
- (二)存保機構應與金融安全網成員充分合作與分享資源，並能擁有適切金融法規及權限，俾利完善問題金融機構退場機制之建構
- (三)跨國合作處理金融危機機制應儘速推動
- (四)完備金融機構破產清算法制，俾利處理問題金融機構之退場

目 錄

摘 要.....	2
壹、前言.....	5
貳、本次研討會之重要內容.....	6
二、「倒閉銀行處理及危機管理」場次.....	9
三、「整合性處理策略與存款保險法規」場次.....	10
四、「跨國倒閉銀行處理與存款保險議題」場次.....	13
五、「有效存款保險制度核心原則 16:有效銀行處理」場 次.....	16
六、「亞洲區問題銀行處理經驗」場次.....	18
七、「非洲及中東地區國家問題銀行處理與存款保險議題」 場次.....	23
八、「拉丁美洲區國家問題銀行處理經驗」場次.....	27
九、「有效存款保險制度核心原則之最新發展」場次..	28
參、心得與建議.....	30
參考資料:.....	33

壹、前言

中央存款保險公司(以下簡稱中央存保公司)自 2002 年 5 月加入 IADI 成為創始會員迄今,積極參與各項事務及活動,目前於 IADI 擔任執行理事會(Executive Council)理事及研究與準則委員會(Research and Guidance Committee, RGC)主席。2008 年全球金融風暴後,各國銀行業面臨諸多新挑戰,為協助各國金融監理機關及存款保險業者有效因應渠等挑戰,金融穩定學院(Financial Stability Institute, FSI)與國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)於 2013 年 8 月 27 日至 29 日於瑞士巴賽爾共同舉辦「銀行處理與存款保險相關議題(Bank Resolutions and Deposit Insurance Issues)」國際研討會,本次研討會內容分為 3 項議題共計 13 單元(議程詳附錄一),探討議題內容為銀行處理機制與存款保險機構新挑戰(Emerging Issues for Resolution Regimes and Deposit Insurers)、復原與處理計畫(Recovery and Resolution Plans)及跨國合作協議與挑戰(Cross-border Cooperation Agreements and Challenges)。

本次國際研討會計有來自 35 國金融監理機關與存保機構代表等 90 餘人參加,講座計有國際組織(國際貨幣基金、世界銀行、金融穩定委員會、歐洲央行、歐盟執委會、FSI 及 IADI 及各國金融監理機構、中央銀行及存款保險機構代表等。本公司孫董事長於「亞洲區問題銀行處理經驗」場次,以「我國處理問題銀行之機制與挑戰」為題進行報告(詳附錄二),獲得與會者熱烈迴響。

本次研討會與會者除針對各場次內容,抒發己見或提

問，同時亦就各國實際作業與實務上遭遇之問題，與其他與會者進行經驗交流與意見溝通，討論情況相當熱烈，有效達到雙向溝通與交流之目的。以下爰就研討會之重要內容臚列說明如后，最後提出心得與建議。

貳、本次研討會之重要內容

一、IADI 主席 Mr. Jerzy Pruski 致詞摘要

(一) 存款保險機構面臨之挑戰

近期之全球金融危機已證明存款保險制度在金融安全網之重要性，存款保險機構被要求承擔之責任已遠逾賠付者角色。新的責任是要求存款保險機構能擔任風險降低者角色。全球金融危機過後，存款保險機構當前最大挑戰是如何處理大型金融機構倒閉引發的系統性危機，因此存款保險機構需要更具效率的處理工具和權限，例如美國陶德-法蘭克法案賦予 FDIC 更多權限，由銀行擴大至具系統重要性之大型金融機構(含非銀行控股公司)，使 FDIC 得透過接管、清理清算、將問題金融機構全部或部份資產或負債以合理價格移轉給第三人或成立過渡銀行等方式，讓該等金融機構得以有秩序的退場及清算。歐盟指令草案將賦予歐盟各存款保險機構在問題金融機構停業前自救重建程序(bail-in)之角色，存款保險機構也需充足的賠付準備金和緊急資金俾利問題金融機構處理，此外，如何促進跨國監理、存款保險與問題金融機構處理之協調亦是重要議題。

(二) 存款保險機構處理問題金融機構之角色

2009 年 6 月發佈之 IADI 有效存款保險制度核心原則計 18 項，其中與存款保險機構處理問題金融機構有關之原則計有 6、15、16 等三項，分述如下：

1.原則 6：與其他安全網成員間之關係

存款保險機構與其他金融安全網成員間，應持續或針對特定金融機構個案，建立緊密之協調合作及資訊交流機制，且所交流之資訊應迅速、正確，並適時注意保密性。前述金融安全網資訊分享及協調機制，應明文規定。

2.原則 15：及早偵測、即時干預及處理措施

存款保險機構應為金融安全網之一環，共同參與對問題金融機構採取及早偵測、即時干預及處理等各項措施。決定一家金融機構是否已列入或即將列入問題機構之時機應儘早確定，且應建基於明確之啟動標準上，並由運作獨立並具相關職權之金融安全網權責機構執行之。

3.原則 16：有效之處理程序

有效之停業金融機構處理程序應使存款保險機構能妥善履行其保險責任，包括：確保存款人能即時、正確且公平地獲得理賠、將處理成本及對市場之干擾極小化、倒閉銀行資產回收金額最大化，以及透過追究過失或不當經營者之法律責任以強化市場紀律等。另應賦予存款保險機構與其他金融安全網成員建置彈性處理機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要功能(如提供存戶資金提領不中斷及維持金融機構之清算與支付功能)。

(三) FSB 對存款保險機構處理機制之建議重點及處理機制之同儕檢視結果

1. FSB 對存款保險機構處理機制之建議重點

FSB 於 2011 年 11 月發布之「金融機構有效處理機制核心要素(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial

Institutions)」（以下稱 KA），其中對存款保險機構處理機制有 4 項建議重點

(1)KA 2.3-處理權責機關(Resolution authority)

各國應指定處理之權責機關，如有不同的主管機關，應指定一主辦機關負責協調事宜。權責機關應致力於金融穩定及確保具系統重要性之金融服務不中斷，且有權與其他國家之監理機關簽訂協議。

(2)KA 3.2 處理權限

應明定啟動處理程序的明確指標。處理之權責機關應具備相關之權限，包括：

- 撤換金融機構人事、指派管理及經營人力、具有優於股東會的權力以促成合併、暫緩交易對手提前解約權限等。
- 移轉資產負債，無須經債權人或利害關係人同意，且相關移轉不會構成違約或契約終止情事。
- 建立一個或多個過渡機構(Bridge Institution)，將處理對象之業務移轉至該等過渡機構，以維持特定重要業務功能不中斷。
- 執行資本重建(bail-in)之權力，亦即得於處理過程中採取債權減計或以債作股等方式進行處理。

(3)KA 6.3

司法管轄區應該有地方私人融資的存款保險制度或處理的資金或事後從產業提供臨時融資，以促進公司的處理費用的籌資機制。

(4)KA 11.6

處理計畫應包括商定的實質性處理戰略頂級官員和其執

行業務計畫和確定，如何維持金融及經濟重要功能，及提出選擇方案或有秩序的退場方案，減少處理的潛在障礙，保護要保存款人與保險單持有人，並確保客戶資產能迅速回收。

2.FSB 處理機制之同儕檢視結果

2013 年 4 月 FSB 發表「處理機制之主題檢視－同儕檢視報告(Thematic Review on Resolution Regimes – Peer Review Report)」。其檢視之範圍著重於各國適用於系統性重要金融機構處理機制的主要規定，FSB 同儕檢視結果共 21 存款保險機構接受調查，14 機構具處理權力(如提供提供財務援助，P & A 交易)。11 機構具更多處理權(如過渡銀行，接管權力); 7 個機構僅具純賠款箱功能 (paybox), 3 個機構具賠款箱加上其他處理權力(paybox plus), 9 個機構為損失降低(Loss minimiser), 2 個機構為風險降低(Riskminimiser)。

二、「倒閉銀行處理及危機管理」場次

本單元由美國紐約聯邦儲備銀行(Federal Reserve Bank of New York)第一副總裁 Ms Christine Cumming 講述，演講重點分為倒閉銀行處理及金融危機管理等二項議題，重點摘述如下

(一) 倒閉銀行處理

1.FSB自2010年起陸續發布一系列政策建議措施，其中2011年11月發布之「金融機構有效處理機制核心要素(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」(以下稱核心要素)，設定12項有效處理金融機構的重要原則，使權責機關可有秩序的處理具系統重要性的金融機構，避免造成納稅人損失，同時維持金融體系功能。

2.美國單點式處理G-SIFI倒閉策略

依據陶德法蘭克法案(Dodd-Frank Act)，一旦金融集團倒閉，FDIC將被指派為該集團最上層母控股公司之清理人，FDIC將移轉問題金融集團母公司的資產(主要係母公司對子公司之股權及投資)至過渡金融控股公司，母公司之股權、次級或無擔保債權之請求權將留在被清理(receivership)之問題金融集團。此作法可使該集團提供關鍵金融服務的國內或海外子公司持續對外營運，且由於原金融集團母公司之股權及多數無擔保債權人已留置清理，使移轉至過渡金融控股公司之資產大幅超過負債，過渡金融控股公司資本爰得以適足。過渡金融控股公司成立後，FDIC以清理人身分掌控營運，並於資產出售給民間部門前先進行價值評估，以預估受處理項目損失的金額，並依據償債順位分配損失由股東及次級或無擔保債權人承擔之(多數情形下股權將全數損失)。

(二)金融危機管理

FSB要求各國應建置「跨國危機管理小組(Crisis Management Groups, CMG)」以強化跨國合作，該小組係由大型金融機構主要營運國家之監理機關、中央銀行及負責處理問題G-SIFI之機構所組成，其成員將與他國主管機關就處理個別G-SIFI之合作事項，簽訂跨國合作協定。

三、「整合性處理策略與存款保險法規」場次

本單元由加拿大存款保險公司 Mr. Tom Vice 講述，重點摘述如下

(一)加拿大金融監理架構概述

加拿大金融監理架構由加拿大存款保險公司 (CDIC)、金融監理總署 (Office of the Superintendent of Financial

Institutions, OSFI), 加拿大中央銀行、財政部及消費者保護署組成，這些聯邦機構成員定期參與下列委員會或董事會會議，獲取金融機構資訊。

1. 金融機構監理委員會 (Financial Institutions Supervisory Committee (FISC), 本委員會專注於金融機構的特定問題，並由 OSFI 主持。
2. 諮詢委員會 (Senior Advisory Committee, SAC) ，本委員會專注於更廣泛的金融政策，由財政部擔任主席。
3. CDIC 的董事會專注於存款保險和處理問題金融機構議題。

(二) 加拿大處理問題金融機構機制

1. CDIC 法定任務為保障存款人權益，促進金融體系穩定。
2. CDIC 自成立以來，已處理 43 家中小型問題金融機構，其中採賠付者計 25 家，購買與承受計 9 家，改組管理階層計 9 家。目前 CDIC 為建置加拿大系統性重要銀行處理機制，創設複合機構處理處 (Complex Resolutions Division, CRD)，來監督大型銀行處理計畫和發展策略。CRD 有三個主要目標：1) 制定企業特定處理計畫；2) 強化 CDIC 大型銀行處理準備工作；和 3) 協調與內部和外部利益相關者的處理。

3. 清理及復原計畫

(1) 加拿大的 6 家大銀行在 2010 年被 OSFI 選定為系統重要性銀行 (D-SIBs) 並須制定恢復計畫每年呈報三個計畫交由金融安全網成員檢視。

(2) CDIC 與 OSFI 協調，要求金融機構提供足夠資訊訂定清理及復原計畫以符合 FSB 規定。CDIC 在 2012 年 12 月制定第一代的計畫和目前正在努力於 2013 年 12 月完成第二代計畫。

CDIC 的處理策略擬採單點處理 (Single-point of entry,SPE)而採過渡銀行方式處理。面臨的挑戰是加拿大銀行並沒有一個控股公司結構。

4.未來改革方向之確立

2013 年間CDIC 與六大銀行協調合作找出解決 2012年間FSB 針對加拿大D-SIBs檢視相關結果，CDIC需要加強其在幾個核心領域的干預處理能力，因此需增加預備專業人力，CDIC正職人員10-100人，預備人員 100-5,000人， D-SIBs 人力 5,000 50,000人，CDIC 並需與一些特定公司簽訂契約，取得專業會計師、律師、估價專家、公共關係&社交媒體重業人員、投資銀行家、IT 服務人員及電話中心服務人員等聘用權以備不時之需。

5.銀行倒閉處理模擬測試

CDIC在 2014 年年初將舉行銀行倒閉處理模擬測試，旨在測試金融安全網成員機構於準備處理大型銀行的溝通、協調、資訊收集和回應能力。

6.危機管理小組(Crisis Management Groups,CMG)議題

加拿大 D-SIBs是在50 多個國家中活躍之大型國際金融公司但並非G-SIFI，OSIF與CDIC為有效控管D-SIBs，共同主持CMG 會議，仿照 FSB方法至少每年開會一次。第一次 CMGs 會議在 2013 年 10 月舉行，每個受邀銀行需提出其核心挑戰和解決措施。

7.跨國議題

跨國監理資訊分享是CDIC核心重點工作，CDIC一直與國際監理當局制定資訊共用和合作協定。在 2012 年初，加拿大政府授權CDIC可與國際監理當局簽訂資訊分享合作備忘錄。據

此，CDIC與FDIC簽訂資訊分享合作備忘錄，目前正與英格蘭銀行及監理主管機關建立類似的備忘錄。此外CDIC亦在考慮雙方保密情況下，與他國簽訂處理問題機構合作備忘錄。

四、「跨國倒閉銀行處理與存款保險議題」場次

本單元分由馬來西亞存款保險公司執行長 Mr.J.P.Sabourin、及冰島存款及投資人保障基金總經理 Mr.Brynjar Kristjansson 講述，重點摘述如下

(一) Mr. J.P.Sabourin演講重點

1. IADI核心原則 6 & 7 係敘述存款保險機構與其他金融安全網成員及跨國議題，這兩項議題在其他國際組織發布之原則亦可發現，例如：

(1)巴塞爾委員會2012 年的有效銀行監管核心原則BCP 3(合作與協調)及BCP 13(母國與地主國關係)

(2)IAIS 2011 年保險核心原則：ICP 25(監管合作與協調)，ICP 26(跨國合作和協調)

(3) 2011 年FSB 有效處理制度核心要素:KA7(跨國合作的法律架構條件)，KA8(危機管理)，KA9(跨國合作協定)，KA12(對資訊的存取權限)

但從2008全球金融危機來觀察，國家利益仍左右當政者之決策，以雷曼兄弟案為例，在母國與地主國間，不同特性的機構會因不同目標、優先次序及不同政策進入不同的破產程序，而且太多母國及地主國牽涉在內，亦會阻礙對談。

(二) 傳統的金融安全網缺陷

1.許多國家並未設置存款保險機構或往往在問題機構處理規劃和決定決策過程中被邊緣化。

2.許多國家處理問題金融機構規劃過程中排除存款保險機構，

或僅讓存款保險機構參與一小部份決策過程，卻要求存款保險機構負擔處理成本。

3.在危機管理或處理架構中，常見存款保險機構與財政部、中央銀行及金融監理主管機關之間沒有互動和協調。

4.存款保險機構缺乏金融穩定相關法規。

5.金融安全網成員間監理資訊缺乏有效之交換安排。

(三)如何強化金融安全網成員關係

1.公開、誠實的合作和協調

金融安全網成員間之協定必須是正式且具包容性，並將促進金融穩定作為存款保險機構之權責。

2.如果存款保險機構預計將承擔處理成本，則必須是處理問題金融機構架構一員。

(四)有效和可靠的跨國協定

1.促進跨國協調之先決條件是各國應有政治意願，針對法律依據、任務、權力、角色 & 責任等採取行動並交換意見。

2.有效跨國協定核心功能

(1)包容性：締約雙方須在協調機制下互動及交流。

(2)治理結構包括決策過程、費用分攤和資金管理，解決衝突、補救措施及危機管理計畫。

(3)協調程序包括領導、溝通、協調干預和處理之程序、聯合評估及締約雙方之存款保險保障額度。

最後，Mr. JP引用孔子所言「齊家治國平天下」說明在每一國家金融安全網成員間需有全面且有效合作，應是有效的跨國合作的重要先決條件。

(二) Mr.Brynjar Kristjansson 演講重點摘述如下

1.冰島金融危機暨其處理現況

(1)基本資訊

冰島人口 32 萬，冰島是歐洲經濟區一員（歐洲聯盟加上冰島、列支敦斯登和挪威），冰島金融業大多適用歐盟法令，惟銀行資產負債規模在極短時間，超過冰島GDP 的10倍。冰島2008 年第 3 季外債高達 12.2 兆克朗(Krona)，其中約八成是三大銀行的外債，總外債占 2007 年冰島國內生產毛額 1.3 兆克朗的 9.4 倍。

(2)冰島存款人暨投資者保障基金 (DIGF) 係依冰島 98/1999 號法令(依歐盟指令 97/9/EC及94/19/ EC立法)成立于 1999 年。

(3)2008 年 9 月 15 日美國雷曼兄弟公司破產後，國際銀行間的拆借市場凍結，冰島三大銀行之外債超過冰島GDP 的10 倍，財務槓桿比率達 17 倍，銀行流動性不足面臨巨額債務違約，冰島中央銀行無法也無意願提供流動性援助。百分之九十九的冰島金融機構不是倒閉就是重整。

(4)2008 年 10 月 6 日緊急立法，存款可優先于其他債權受償(Bail-In)，同時設立新銀行，將三大銀行的國內存款及資產按公允價值移轉到新銀行，並進行外匯管制。此外2008 年 10 月 24 日正式尋求國際貨幣基金組織援助。

2.此次危機教訓

(1)較大型銀行發生營運困難時較易得到公共資金的紓困，相對來說，小型機構則可能關閉或被更大的機構合併。然而銀行業經營問題已經嚴重惡化且信用評等已被調降國家，通常國家債務容易遽增，且倘有金融危機發生更可能發展成為主權債務危機，導致為突破經濟低迷而想採取擴張性財政政策空間變小。

(2)歐洲自由貿易聯盟法院的裁決清楚確認存款或存款保障計畫是沒有政府擔保，但歐盟指令 2009/14 第7條指出會員國應當確保每個存戶的存款的保障至少應有 50,000歐元 [2010年修改為 100,000 歐元]。但這是否適用於有系統性危機時？錢來自哪裡？

(3)不同存保機構之間的密切合作是必要的，因為危機發生時不確定性和缺乏溝通會加速危機惡化，存款機構間的職責分工必須明確，最重要的是那一機構應負責賠付，國家利益及政治涉入時會使問題複雜化。

五、「有效存款保險制度核心原則 16:有效銀行處理」場次 本單元由加拿大存款保險公司 Mr.David Walker 講述，演講重點摘述如下

(一) 巴塞爾銀行監理委員會與 IADI 於 2009 年共同發布之有效存保制度核心原則，係金融穩定委員會之 12 項主要國際準則綱要之一。其中原則 16：有效之處理程序，有效之停業金融機構處理程序應使存款保險機構能妥善履行其保險責任，包括：確保存款人能即時、正確且公平地獲得理賠、將處理成本及對市場之干擾極小化、倒閉銀行資產回收金額最大化，以及透過追究過失或不當經營者之法律責任以強化市場紀律等。另應賦予存款保險機構與其他金融安全網成員建置彈性處理機制之權限，透過促成適當對象購買倒閉銀行之資產與承受其債務之方式，維持金融機構重要功能(如提供存戶資金提領不中斷及維持金融機構之清算與支付功能)。

(二) 1.FSB 自 2010 年起陸續發布一系列政策建議措施，其中

2011年11月發布之「金融機構有效處理機制核心要素 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)」(以下稱核心要素)，設定12項有效處理金融機構的重要原則，使權責機關可有秩序的處理具系統重要性的金融機構，避免造成納稅人損失，同時維持金融體系功能。12項核心要素臚列如下

- 1 「處理機制適用範圍」
- 2 「處理權責機關」
- 3 「處理權限」
- 4 「抵銷、結算、擔保品、客戶資產之隔離」
- 5 「保護措施」
- 6 「處理之資金籌措」
- 7 「跨國合作之法律架構條件」
- 8 「危機管理小組」
- 9 「個別機構跨國合作協議」
- 10 「處理可行性評估」
- 11 「復原及處理計畫」
- 12 「資訊取得與共享」

(三)停業前自救重建程序(Bail-In) 的概念

雖然在某些情況下，存款保險制度是可應用停業前自救重建程序，然而困難的是存款保險制度不是為停業前自救重建程序目的而創設，而是為保障存款債權人而設的，因此停業前自救重建程序之適用時機是需要更多思考，如何在引入停業前自救重建程序方式，仍能保護存款人和存款保險公司的利益。

六、「亞洲區問題銀行處理經驗」場次

本單元由韓國存款保險公司 (Korea Deposit Insurance Corporation, KDIC) 董事長 Mr. Joo Hyun Kim 及日本存款保險公司 (Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ) Mr. Katsuyuki Meguro 講述，演講重點摘述如下

(一) Mr. Joo Hyun Kim 講題為韓國問題儲蓄銀行之處理經驗與教訓，講述重點簡述如下

1. 儲蓄銀行現況概述

2010 年 12 月 31 日止，儲蓄銀行總資產金額是 790 億美元，相當於韓國金融業總資產 3 兆 8750 億美元的 2%。儲蓄銀行客戶 530 萬人 (430 萬的存戶，100 萬的借款戶)，相當於韓國的人口的 10%。1997 年亞洲金融危機發生後至 2002 年止，236 家儲蓄銀行中計有 102 家倒閉，2008 年金融風暴發生後，自 2011 年到 2013 年止，105 家儲蓄銀行中計有 27 家倒閉。

2. 韓國儲蓄銀行倒閉成因

(1) 公司治理成效差

經營權由少數大股東控制，較易經營高風險業務導致機構營運不佳。

(2) 商業環境的變化與競爭

金融自由化後，儲蓄銀行面臨信用合作社和商業銀行的競爭；商業銀行與儲蓄銀行存戶存款均受相同保障 (5000 萬韓元)，因此在儲蓄銀行提供比商業銀行較高存款利率誘因下，儲蓄銀行存款在 2010 年激增。此外在房地產熱潮中，儲蓄銀行房地產相關業務貸款成長迅速。2010 年 12 月儲蓄銀行之房地產相關業務貸款佔儲蓄銀行整體放款之

48.0%，同一時間商業銀行的房地產相關業務貸款佔商業銀行整體放款之 22.2%。在最近的全球金融危機之後，韓國房地產市場成長放緩導致 2010 年 12 月儲蓄銀行之房地產相關業務貸款之逾放比率為 12.0 %，且持續惡化。

(3)金融監理當局監理成效不佳

3. 問題儲蓄銀行之處理

(1)2011 年以前

金融監理當局在 2008 年全球金融危機後已意識到倒閉儲蓄銀行存在的問題。監管當局試圖在市場中透過 M & A 方式解決。2008 年至 2010 年共有 8 筆 M &A 交易。惟受經濟成長放緩影響，併購機構之營運反受衝擊。

(2)2011 年重整時期

2011 年年初金融服務委員會 (FSC)改組之後，開始整頓儲蓄銀行，三和儲蓄銀行關閉後，卻引發存戶擔心其他儲蓄銀行倒閉，而爭相擠兌導致一些儲蓄銀行面臨流動性短缺情形，進而倒閉，在 2011 年上半年，8 家儲蓄銀行因而停止營運。

(3) 2011 年 7 月至 8 月辦理全體儲蓄銀行金融檢查

FSC、KDIC 與會計事務所組成專案金融檢查小組，在同一時間（2011 年 7 月至 8 月）開始所有儲蓄銀行金融檢查。檢查結束後計關閉 19 家儲蓄銀行。

4.問題儲蓄銀行處理引發之議題和政策啟示

(1)理賠基金議題

2011 年處理問題儲蓄銀行成本是 130 億美元，導致儲蓄銀行理賠基金帳戶不足。未來不足部分由儲蓄銀行單獨支付。由於 2011 年儲蓄銀行帳戶收入僅約 2 億 3000 萬美元，

累積速度過慢，因此在 2011 年立法通過儲蓄銀行理賠基金特別帳戶。在此計畫下，要保金融機構未來 15 年所付的保費之 45% 需分配到特別帳戶。此外政府並提供 91 百萬美元零息貸款挹注該特別帳戶。

(2)強化 KDIC 金融監理功能

KDIC 可進行儲蓄銀行金融檢查，惟仍無裁罰權力。亦可告知主管機關檢查期間發現之問題，並要求它們採取任何必要措施。此外 2004 年 1 月主管機關、中央銀行和 KDIC 簽署資訊共享備忘錄。2012 年 9 月修正備忘錄擴大資訊共用的範圍。

(3)要求傳播媒體審慎處理金融機構財務資訊之報導，以免擴大存款戶恐慌和銀行擠兌。

(4)過渡銀行議題

問題儲蓄銀行難以找到合適買家時，KDIC 設立過渡銀行作為臨時解決方案，直到可以售出。自 2011 年以來有 27 家倒閉儲蓄銀行，其中 13 家係以過渡銀行加上 P & A 方式解決。目前仍有五家過渡儲蓄銀行由 KDIC 控管。

(5)對倒閉儲蓄銀行不法人員訴追

檢察官直接進駐 KDIC，並與 KDIC 員工合作調查倒閉儲蓄銀行不法人員犯罪事證，以利追償。

(二)Mr.Katsuyuki Meguro 講述重點

Mr. Katsuyuki Meguro 講題為日本問題銀行處理機制:處理機制之改革與扮演角色，講述重點簡述如下

1. 日本1990年代金融危機與處理機制之改革

日本存款保險公司 (DICJ) 於1971年設立，職能及規模相當有

限。日本經歷1990年代金融風暴後，大幅改造DICJ之功能，特別是處理問題金融機構退場方面，例如：擔任問題金融機構之「金融整理管財人（Financial Administrator）」、執行財務協助促成併購、購買資產、回收不良資產及追究經營失敗銀行原經營團隊之法律責任等。

2. 日本經營不善金融機構退場機制分為平常機制及系統性危機退場機制

(1) 平常機制

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

(2) 系統性危機退場機制

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

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

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

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

日本振興銀行成立於 2004 年計有 126,779 存款戶，存款總額 6,100 億日元 (約美元 60 億)，該行獨特之商業模式為貸款給小型中型企業，只接受定期存款。2010 年 9 月 10 日 IBJ 向 FSA 報告無法繼續經營，FSA 發佈暫時停業處分命令，並依法定程序指派 DICJ 為財管人，第二過渡銀行即與 DICJ 簽訂基本協定(Basic Agreement)，表達若市場上無投資人承受，未來願意承受振興銀行之正常資產、保額內存款及營業。DICJ 根據存款保險法第 74 條規定全面接收和處理 IBJ 破產事宜，並啟動限額提領、民事再生程序及過渡銀行承受倒閉銀行之健全資產與保額內存款等處理機制。

IBJ 案例處理相當順利，存款歸戶程序週末成功完成。因此該行週一開始營運時並無擠兌情形。DICJ 於 2012 年 4 月受償再生程序金額 (39%) 後，已於 2012 年 6 月將超出 25% 之概算率 14% 差額補足予債權人。而非要保存戶和其他無擔保的債權人則有 61% 的損失。2011 年 4 月 25 日因振興銀行未能於市場上出售，第二過渡銀行爰承受 IBJ 正常資產、存款與營業，後經由公開標售方式，於 2011 年 10 月 20 日由 DICJ 與 Aeon Bank 簽訂股權讓售契約，Aeon Bank 購得 DICJ 持有之第二過渡銀行全數股份 218,400 普通股，成交金額 19 億 8088 萬 8 千日圓，並於 2011 年 12 月 26 日交割。

4.問題金融機構有序處理

(1)2013年四月日本內閣批准"2013年修訂條例草案的金融工具和交易法" 並納入存款保險法案修訂。本草案已於2013年6月通過，在 9 個月內生效。DICJ 將保障保險公司保單(保單額度之90%)，存款機構存款、證券投資等不同金融產業商品

其保障額度為 1,000 萬日元。

(2) DICJ 主要新增法規及功能

A. 從存款保險基金帳戶單獨列帳之危機管理帳戶。(修正條文40-2)

B. 金融機構須承擔事後資金不足部分，政府只在某些特殊情況下提供財政支援。(修正條文第125條，第 126-39 條)

C. DICJ可向日本央行/金融機構借貸或在市場上發行債券，必要時政府可擔保。(修正第 126 條)

D. 進行有序清理。(修正第 34 條)

E. 要求金融機構提供必要或相關的有序清理報表和資料。(修正條文37)

F. 參與FSA辦理與有序清理相關金融檢查。(修正條文 137)

G. 參與與有序清理有關之跨國協調或國際合作。(修正條文137-5)

H. 在破產金融機構處理程序中擔任作為法院任命的受託人。(修正第 34 條)

七、「非洲及中東地區國家問題銀行處理與存款保險議題」場次本單元由奈及利亞存款保險公司執行長 **Mr. U. IBRAHIM (Nigeria Deposit Insurance Corporation ,NDIC)**，肯亞存款保障基金 **Mr. Mohamud Ahmed (Deposit Protection Fund Board,Kenya)**及約旦中央銀行副總裁 **Mr.Maher Hasan** 講述，演講重點摘述如下

(一) Mr. U. IBRAHIM 演講重點

1. 奈及利亞失敗銀行處理措施計有財務援助、賠付、購買與承受、過渡銀行及擔任清理/清算人等。

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

(2)2006 年起採行 P&A 方式處理。

(3)1994 年迄今已起採理賠方式處理 46 家銀行，103 家微型機構及 24 家小型儲貸機構。

(4)2009 年，奈國存保機構處理 8 家問題金融機構，其中 5 家經過採行撤換負責人。財務協助及密集監控等方式已有改善。另外之 3 家機構則因無法改善改採過渡銀行方式繼續處理。奈國存保機構係以成立 3 家新設機構方式承購問題銀行資產負債，並由奈國資產管理公司購入 3 家新設 100% 銀行股權方式注資。

(5)1994 年倒閉銀行法施行後，提供奈國追償法源，對於資產回收及求償效益有顯著改善。

2.問題金融機構處理制度之相關法規

(1)2007 年修訂之中央銀行法可提供問題銀行流動性需求。

(2)1991 年之金融機構法賦予奈國央行撤銷營運執照並可指派存款保險機構處理問題銀行。

(3)1990 年公司法規範公司營運及破產清理之規定。

(4)1994 年倒閉銀行法追償倒閉銀行資產及進行相關訴訟。

(5)2010 年資產管理公司法成立國有資產管理公司收購不良資產。

3.未來挑戰

(1)法院法律程序過於冗長導致資產回收時間拉長。

(2)存款保險公眾意識不足。

- (3)資產管理公司設立後引發之道德風險。
- (4)倒閉機構員工不合作導致清理程序延宕。
- (5)倒閉機構營運相關資訊保存不佳。
- (6)資產回收率不佳。
- (7)金融安全網成員協調問題。
- (8)成立過渡銀行時之保密問題。

(二) Mr. Mohamud Ahmed演講重點

1984 年肯亞發生金融危機，2 家金融機構發生倒閉並由法定清理人進行清算，惟其存款人未獲任何賠付。1989 年因 9 家金融機構經營不善面臨清算致國內發生另一波金融危機，政府為降低其對市場之衝擊，引發連鎖效應，中央銀行與財政部聯手對 9 家問題機構進行合併，以穩定金融業，該機構即為現今的肯亞聯合銀行。此金融危機事件喚起肯亞政府當局體認實有必要設置存款保險制度以恢復民眾信心並穩定金融。1985 年政府修改銀行法第 36 條，賦予建立存款保險制度之法源，並於 1986 年依法設置存款保險機構(DPFB,Kenya)。依銀行法第 35 條規定，該機構經肯亞中央銀行指派，可擔任倒閉金融機構清算人，負責清理清算任務。自 1993~2005 年，存保機構曾擔任 24 家倒閉金融機構清算人。

近來由於金融機構積極擴展業務，開設分行，為降低存保基金風險，肯亞金融主管當局採取下列相關措施，期能有所改善：

- 強化銀行監理並嚴格落實管理。
- 透過採行健全之揭露機制強化市場紀律。
- 自 2006 年起中央銀行實施新的監理審慎規章，2011 年起採取 PCA 機制。

- 2012 年存款保險法擴大了 DPFB 的任務，包括銀行處理機制下接管權力，使得處理成本最小化，預防金融機構資產的進一步惡化。

(三)Mr.Maher Hasan演講重點

1. 約旦問題金融機構處理架構

問題金融機構處理係全權由中央銀行(CBJ)負責，CBJ 可吊銷金融機構營運許可證，清算問題金融機構且能強制銀行合併並提供獎勵誘因，並對不健全經營之金融機構採行糾正措施和罰鍰。惟約旦存款保險公司(JDIC)在 2000 年設立後，政府計劃日後清算問題金融機構業務將交由 JDIC 辦理。

2.處理案例:

(1)安曼投資銀行

1989 年兩家弱質金融機構合併成立安曼投資銀行，為追求高利潤，銀行從事高風險投資。1995 年淨值為負 1500 萬約幣，1996 年發生流動性問題，CBJ 提供流動性援助，並在 1997 年 10 月促成該行與阿拉伯銀行合併，合併成本約 4600 萬約幣。本案教訓是合併兩家弱質機構可能創造更大的問題，而早期干預是相當重要。

(2)費城投資銀行

1993 年兩家以經營房地產相關貸放業務之金融機構合併成立費城投資銀行，資本額為 1,000 萬約幣，2002 年 9 月因不健全經營、欺詐等導致銀行虧損，CBJ 介入處理後在 2005 年 1 月促成該行與 Ahli 銀行合併，合併成本約 4000 萬約幣。本案教訓也是合併兩家弱質機構可能創造更大的問題，而早期干預是相當重要。

約旦金融主管當局記取教訓後，採取下列相關措施，期

能有所改善：

- 2000 年設立約旦存款保險公司(JDIC)。
- 2004 年起採取 PCA 機制。
- CBJ 設立金融穩定部門。
- JDIC 保障範圍擴及回教存款。
- 研議 JDIC 於最小成本基礎下可進行早期干預的可能性並可採行注資。

八、「拉丁美洲區國家問題銀行處理經驗」場次本單元由墨西哥存款保險機構 Mr. Mario Lunar 及哥倫比亞存款保險機構 Mrs. Maria Ines Agudelo 講述，重點摘述如下

(一) Mr. Mario Luna 講述重點

墨西哥存款保障機構 (The Institute for the Protection of Savings, IPAB) 係於 1999 年依據銀行存款保障法 (The Law for the Protection of Bank Savings) 設立之公營機構 (public entity)，其成立宗旨在對存款人提供限額存款保險及建立對銀行提供財務援助之機制。墨西哥計有 43 家銀行，保額為 40 萬墨幣通膨調整單位 (UDI) ~美金 154,085 元。

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

(二) Mrs. Maria Ines Agudelo 講述

1980 年代哥倫比亞面臨 50 年來第一次重大金融危機，很明

顯的需要一個獨立於銀行監管部門和中央銀行外之處理機構。哥倫比亞於 1985 年在財政部下創建存款保障機制，並由財政部長擔任主席，直到 1987 年，開始建立獨立之存款保險保障機構(Fogafín)。Fogafín 的主要任務是出售和處理所有 1980's 金融危機期間被收歸國有的銀行。1990 年底哥倫比亞面臨更大的金融危機，Fogafín 計賠付 16 家倒閉機構存戶存款。

(1)2003 年創建的金融監理體系

根據哥倫比亞法規 795 號規定成立金融體系監測委員會 (Monitoring Committee of the Financial System)，該委員會成立目的在於金融體系相關資訊共享。總體經濟監測由中央銀行及財政部負責，金融機構監測(即流動性、市場、信用和營運風險)則由 Fogafín 、金融主管機關及中央銀行負責。

(2) 哥倫比亞處理問題機構機制現況

兩次金融危機期間，計使用清理、財務援助、國有化和資產和負債轉讓等四種方法解決，1982 年至 1986 年期間政府接管 4 家銀行，清算 19 家銀行，1998 年至 2001 年期間政府接管 2 家銀行，資產和負債轉讓 5 家銀行，清算 54 家銀行。1998 年-2001 年金融危機政府處理銀行的成本的是 GDP 的 4%。金融危機期間，Fogafín 賠付存款平均需要 182 天，當前的目標是希望在銀行結束營業後的第五日起賠付。

九、「有效存款保險制度核心原則之最新發展」場次

本單元由加拿大存款保險公司 Mr.David Walker 講述，演講重點摘述如下

- (一) IADI針對2012年1月FSB之「存款保險機制檢視—同儕檢視報告(Thematic Review on DIS – Peer Review Report)」建議，

增訂6項議題準則，分別為1.檢測保障額度是否適當2.道德風險3.確保多個存款保險制度下之有效協調與保障4.模擬理賠作業計畫 5.研擬更多利用事前籌措之理賠資金(ex-ante funding)之可行性 6.制定適當的機制以提高公眾意識。2012年已完成理賠作業、公眾意識、道德風險及保障額度等四項議題準則，剩餘確保多個存款保險制度下之有效協調與保障及研擬更多利用事前籌措之理賠資金(ex-ante funding)之可行性兩項議題則正在進行。

- (二) BCBS與IADI於2009年6月共同制定「有效存款保險制度核心原則」，並於2010年12月完成核心原則遵循情形評估方法。2013年2月IADI則開始核心原則及遵循情形評估方法檢視程序，以利於更新核心原則及評估方法。IADI爰依此於研究準則委員會下設立督導委員會負責辦理。委員會主要工作內容包括：檢視存款保險機構核心原則運用及自我評估情形、檢視2012年8月華盛頓及2013年2月渥太華兩次核心原則運用及自我評估圓桌會議之意見及辦理檢測保障額度是否適當、道德風險、確保多個存款保險制度下之有效協調與保障、模擬理賠作業計畫、研擬更多利用事前籌措之理賠資金(ex-ante funding)之可行性及制定適當的機制以提高公眾意識等六項議題之研究。此外亦針對回教存款保險制度、停業前自救重建程序(Bail-In)、金融導入(Financial Inclusion)、及早干預及處理、跨國存款保險議題及危機管理和防備等議題詳加研究，俾利更新核心原則及評估方法。核心原則及評估方法之更新程序預定於2014年7月完成交予FSB。

參、心得與建議

經過研討會之經驗分享與交流，謹將心得與建議臚列如后：

(一)存保機構在處理大型金融機構之角色應更具積極性，俾利防範「太大不能倒」之問題一再發生，並於金融危機發生時能更妥適處理

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

我國自2000年來進行兩次金融改革，銀行家數雖已從2000年之53家，縮減至2008年之37家，惟銀行業規模仍小，獲利情形也較國際同業為低。未來國家金改政策可能朝向金融整併及金融集團化、大型化及複雜化方向發展，且在兩岸金融業務逐漸鬆綁、台商積極拓展東南亞市場或設廠，未來我國金融業在香港、大陸及東南亞將拓增營業據點，屆時，大型跨國集團之

風險管理、跨國處理問題金融機構、賠付及存款保障等相關議題將逐漸浮現檯面，故存保公司應持續追蹤及深入瞭解歐美國家跨國合作處理金融機構議題之發展，記取各國處理系統性金融或銀行危機之經驗教訓，建立與歐美各國金融監理機關良好之國際合作關係，取得相關資料與政策制定及技術上之協助，及早建置有效之系統性金融或銀行危機處理機制，俾利防範「太大不能倒」之問題，並於金融危機發生時能更妥適處理。

(二) 存保機構應與金融安全網成員充分合作與分享資源，並能擁有適切金融法規及權限，俾利完善問題金融機構退場機制之建構

IADI建議為使問題銀行之處理具備高效率、可信賴及公信力，存保機構應建立有效之處理政策與程序，其內容應涵蓋如何採行最小成本法、如何處理大型銀行倒閉所致之系統性危機、如何使特定市場或區域之銀行服務不致中斷，以及倘問題惡化速度快於預期，應採行何種緊急因應方案等，而存保機構應和其他金融安全網成員間建立正式的資訊分享及協調合作機制。

此外IMF之研究報告已說明存款保險機構對金融系統之穩定扮演重要角色，且應擔任處理問題金融機構之專責機構，並控管金融體系風險，賠付箱型態之存款保險機構較無效率，而具備降低風險型態存款保險機構則能增加民眾信心，因此存款保險機構應有及早介入處理問題金融機構以穩定金融之工具及權限，且應迅速處理問題銀行以降低處理成本。

(三)跨國合作處理金融危機機制應儘速推動

金融海嘯再次證明，全球金融體系交互影響已日益密切，金融全球化促使賠付範圍亦有擴大之勢，跨國賠付風險大為提高，對於降低金融機構倒閉風險及減少問題金融機構處理成本，跨國監理更有必要緊密合作，如FDIC分別與英格蘭銀行、加拿大存款保險公司所共同簽署之跨國合作計畫。此外，國際監理相關主管機關均致力擬定SIFIs、G-SIBs或 G-SIFIs處理策略制度，因此我國宜研議推動系統重要性金融機構(SIFIs)申報清理計畫制度，透過參採外國評估方式及衡酌我國金融機構狀況，制訂適當標準，並修訂銀行法等相關法規及授權執行單位訂定作業辦法，作為清理計畫申報制度之執行依據；存保公司則應加強平時監理機制，適時掌控其營運狀況並完備相關防火牆機制，以避免海外分行(子行)發生經營問題而波及國內金融體系。

此外，除與他國金融監理單位簽署合作備忘錄(MOU)外，平時即應與已簽定合作備忘錄之對等機構強化實質交流，並加強國際關係之經營，積極參與相關議題，與各國存保機構甚至其他金融安全網成員間建立更實質之關係，並應持續研究各國監理法規，強化跨國金融機構問題之處理及應變能力，以提升我國監理制度並與國際接軌。

(四)完備金融機構破產清算法制，俾利處理問題金融機構之退場

日本振興銀行之退場處理，就破產部分而言，主要係適用民事再生法，循司法途徑在法院監督下進行各項民事再生程序，有別於我國銀行清算法制。我國現行做法係在行政架構下，由主管機關勒令清理，指定清理人進行清理，除訴訟

爭議外，排除法院的參與，主要法據為銀行法及存款保險條例部分條文，規範之條文有限，實難以全面規範清理程序中所涉相關問題與執行方式。因此，我國存款保險機構倘採限額保障方式，當金融機構發生問題時，恐難逕以全行資產負債一併移轉方式處理，部分資產負債需留待清理，囿於現行銀行清理有限之條文，恐不足以有效處理銀行資產負債相關問題，允宜通盤檢討，並作進一步修正。

參考資料:

1. 「有效存款保險制度國際核心原則」，中央存款保險公司翻譯。
2. 「Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institution」，Financial Stability Board。
4. 「Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions」，Financial Stability Board。
http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf
5. 「從全球金融風暴論存款保險制度在金融安全網之未來角色」中央存款保險公司提報財政部98年度自行研究報告，王南華等8人。
6. 「有效存款保險制度國際核心原則評估方法」之介紹，中央存款保險公司范以端翻譯。
7. 2012年參加國際存款保險機構協會亞太區域委員會第十屆年會暨國際研討會摘要報告，王南華等4人。
8. 2011年參加國際存款保險機構協會「存款保險保費機制及資金管理 (Deposit Insurance Assessments and Fund

Management)」高階經理人訓練研討會報告，范以端等 2 人

9.2012 年參加國際存款保險機構協會第十一屆全球會員代表大會暨「存款保險機構及金融安全網」國際研討會出國報告，王南華等 4 人。

10.2012 年參加國際存款保險機構協會「存款保險：完備之法律架構」高階經理人訓練研討會報告，陳聯一等 2 人。

11.2013 年參加國際存款保險機構協會第 11 屆亞太區域委員會年會暨國際研討會報告，蘇財源等 2 人。