

論著與分析

「問題及倒閉要保機構之處理案例與經驗」 國際研討會紀實（下）

本公司清理處

美國對大型倒閉銀行之處理

- 壹、關鍵概念
- 貳、清理作業
- 參、2008 年～2013 年處理問題機構之主要數據
- 肆、處理個案

日本過渡銀行及購買與承受案例

- 壹、日本存款保險公司 (DICJ) 簡介
- 貳、日本金融財管人、過渡銀行和處理與回收公司之處理程序
- 參、日本振興銀行 (Incubator Bank) 處理案例
- 肆、DICJ 未來須面對之議題

魁北克處理問題金融機構退場經驗

- 壹、加拿大魁北克存款保險制度之演進
- 貳、購買與承受 (P&A) 交易
- 參、對經營不善信託公司之處理
- 肆、處理經營不善信用合作社之概況
- 伍、國際存款保險機構協會對 P&A 交易主要挑戰之觀點

韓國財務協助方法暨經驗

- 壹、韓國銀行業概況
- 貳、財務協助概述
- 參、KDIC 財務協助之經驗

總結

- 壹、加強宣導存款保險，強化公眾認知
- 貳、建置多元化處理退場機制，以因應不同類型及規模之倒閉金融機構
- 參、針對不同類型之存款人規劃合宜且多元賠付管道

美國對大型倒閉銀行之處理

壹、關鍵概念

一、美國聯邦存款保險公司 (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) 兼具存款保險人、銀行監理機關及倒閉銀行清理人等三重角色

二、立即糾正措施 (PCA)

- (一) 限制交易（如限制與關聯企業間之交易）、股利配發政策（如未經監理機關核准前，董事會不得進行股息分配）、營業活動（如要求該機構減少或停止聯邦監理機關所認定之高風險業務或放款）。
- (二) 須經主管機關核准。
- (三) 如果銀行資本占有形資產之比例低於百分之二，在 90 天內，主管機關將命令提出資本重建計畫或關閉銀行。
- (四) 啟動九十天處理計畫，必要時得延長之（最多延長 2 次）。

三、任命清理人的事由

主管機關一旦認定問題金融機構之資本嚴重不足，或符合下列情形，且資本重建計畫又未盡完善，原則上該金融機構之主管機關啟動 PCA 機制後，90 日內會指定 FDIC 擔任該機構之清理人，並予以處理退場。

- (一) 破產（支付不能）。
- (二) 流動性不足。
- (三) 經營有欠健全。
- (四) 故意違反監理機關之禁制處分。
- (五) 撤銷執照。

- (六)洗錢。
- (七)隱匿帳簿及營業記錄。
- (八)資產大量減損。

四、最小成本處理原則

依規定 FDIC 對問題機構之處理需符合對存款保險基金長期成本最小原則，而其成本之評估應以現值為基礎，包括：

- (一)銀行資產與負債間帳面價值差異。
- (二)要保存款與非要保存款金額。
- (三)或有債權之損失。
- (四)清算之資產現值。
- (五)對抗關聯企業之交叉保證條款情形。

五、清理特殊權力

- (一)FDIC 擔任清理人，有處分倒閉銀行的資產及負債之職權，且不需聽命任何監理單位（州或聯邦政府）之指令。
- (二)有權要求法院就正在進行中的訴訟停止 90 天。
- (三)有廣泛的權利不受法院干擾。
- (四)倒閉要保銀行如經發現係經理人或負責人之責任時，清理人應對該等人員進行法律究責。
- (五)自擔任清理人起 5 年內，得撤銷發生在關聯企業間之任何詐欺交易；亦得要求任何資產移轉恢復原狀或在未提出受有損害或無法復原的損傷下要求凍結財產。
- (六)清理人可以要求任何契約繼續履約。
- (七)FDIC 被指定為清理人起 90 天內，在未經 FDIC 同意前，無人可以終止合

約、促成或主張違約，或對倒閉銀行的財產保持控制權。

(八)清理人如認為倒閉銀行的契約，會造成清理負擔，可以拒付；或拒付契約可以促進更有序的清理。

(九)其他權力，如得免除州稅及地方稅；不需因倒閉銀行行為，承擔損害賠償或罰款；亦不需為倒閉銀行所同意違法行為負責。

六、優先債權

FDIC 依職權對存款人履行保險責任後，依規定代位取得存款債權，與非要保存款人之存款債權為同一順位，且優於一般債權人及次順位債權人。

貳、清理作業

一、何為清理

(一)當金融機構發生倒閉時，FDIC 被指定擔任該機構之清理人。

(二)清理是一個獨立的法律實體，類似於破產財團。

清理人之主要任務為辦理資產清算及財產了結等事務；使回收最大化並將財產分配於所有債權人。

二、清理交易結構

(一)購買與承受交易 (P&A)：係指健全要保機構購買倒閉機構部分或全部資產，並承受其存款負債。

1. 全行 P&A (Whole Bank)：將倒閉機構或儲貸業全部資產及負債概括讓與另一家要保機構。
2. 修正式 P&A：承購機構除承受存款及特定其他負債並購買現金及約當現金外，亦購買倒閉機構自有固定資產。
3. 損失分攤：係針對倒閉銀行的特定放款，同意於將來吸收特定比例損失，以保存其價值，並讓這些資產繼續留在銀行業或私部門的一種合約條

件。

(二)其他處理方式：

1. 賠付 (Payout)：

直接賠付倒閉機構要保存款人保額內存款。

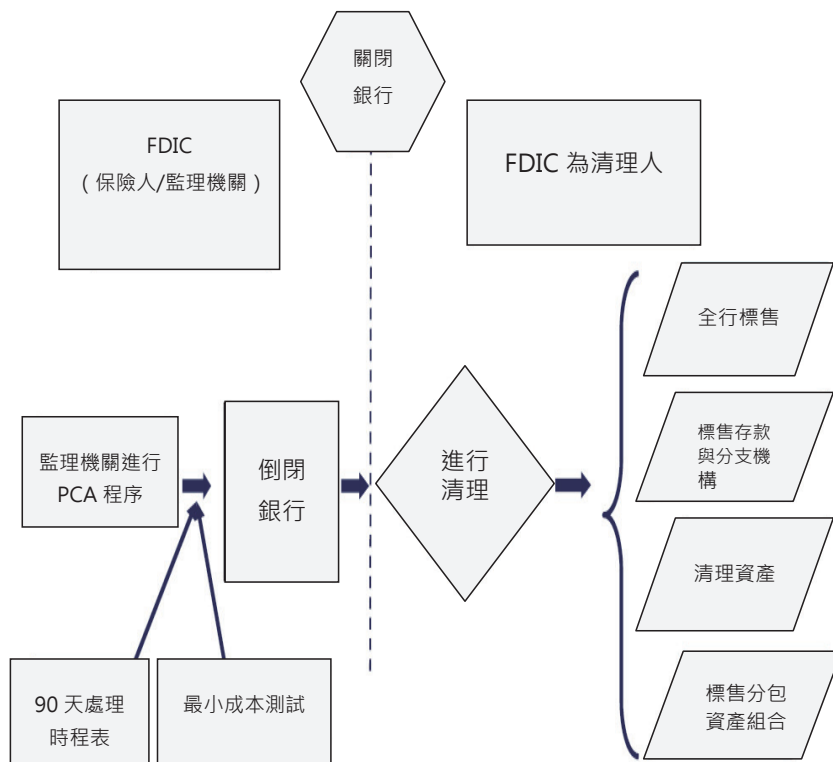
2. 設立存款保險國家銀行 (Deposit Insurance National Bank, DINB)

FDIC 成立一家名為 DINB 之新銀行，以承受倒閉銀行保額內存款，並由 DINB 對倒閉要保機構存款人進行賠付，該機構存款人應於二年內將其存款移轉至其他機構。

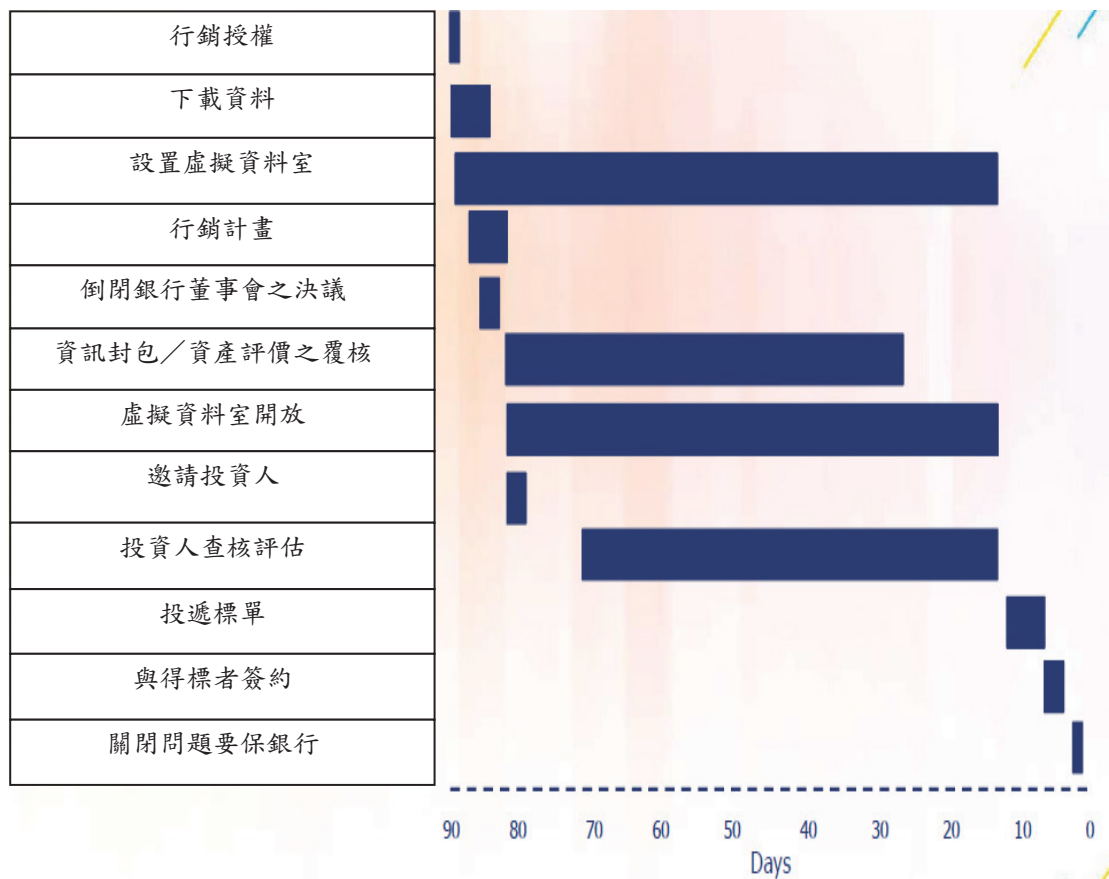
3. 過渡銀行 (Bridge Bank)

為承購倒閉機構資產及負債而暫時設立的公營銀行，由 FDIC 負責管理，以維護其資產或業務價值，在過渡銀行未出售全部資產負債或完成清理程序前，可能會持續經營一段時間。

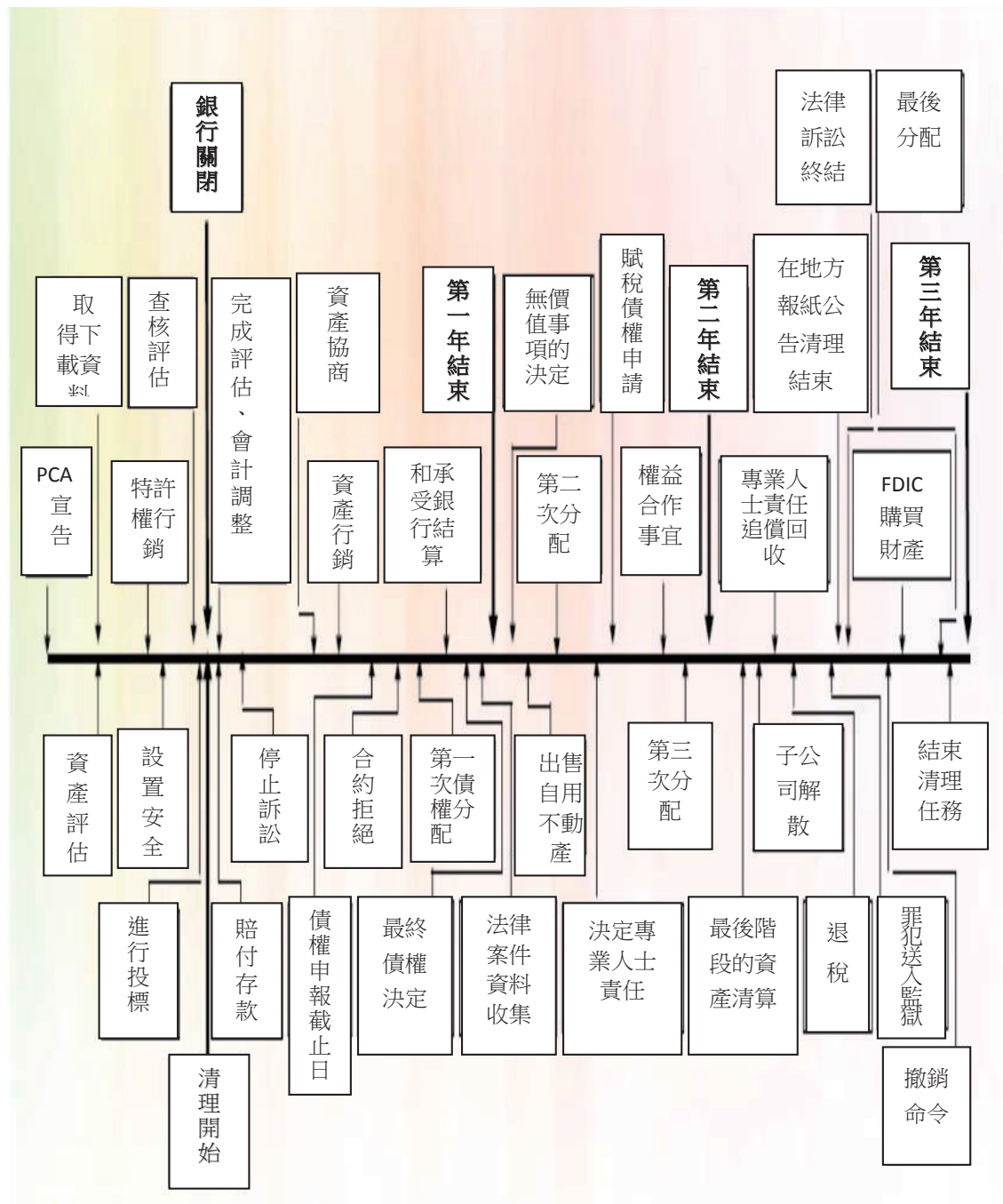
三、標準清理程序



四、典型停業前處理時程表



五、關閉問題要保銀行清理期間需辦理事項



參、2008 年～ 2013 年處理問題機構之主要數據

一、存款保險基金規模 524 億美元（2007 年 12 月 31 日）。

二、倒閉機構共計 489 家。

（一）採損失分攤 P & A 計 304 家。

（二）全行 P & A 計 79 家。

（三）其他 P & A 交易計 80 家。

（四）採賠付 / 設立存款保險國家銀行計 26 家。

三、總計處理帳面資產 6,860 億美元。

（一）其中處理華盛頓互惠銀行的資產占 3,070 億美元。

（二）損失分攤 P & A 計 3,211 億美元，其中損失分攤涵蓋 2,160 億美元。

四、存款保險基金負擔成本 727 億美元。

五、估計使用損失分攤方式較直接賠付節省 420 億美元。

肆、處理個案

一、印地麥克銀行 (IndyMac Bank)

（一）2008 年 7 月 11 日倒閉

1. 總部位於美國加州，共計有 33 分行。

2. 資產總額 320 億美元；存款總額 170 億美元。

3. 美國第七大房屋抵押貸款機構，是 FDIC 處理史上第三大倒閉機構，僅次於華盛頓互惠銀行（資產 3,000 億美元，2008 年 9 月）及伊利諾大陸銀行（400 億美元，1984 年）。

(二)高風險商業模式

- 1.次級房屋抵押貸款產品的發起、服務、銷售和證券化。
- 2.透通過收購業務快速增長。

(三)2008 年經濟環境

- 1.危機之始：房價快速下跌，借款人無能力付款，2007 年次級房貸市場崩潰。
- 2.印地麥克銀行倒閉之後：房地美和房利美 (FNMA&FHLMC) 被國有化、雷曼兄弟宣布破產、華盛頓互惠銀行倒閉、AIG 申請財務協助。

(四)印地麥克銀行之放款組合

- 1.專營無政府保證之大批貸款、無文件或簡式文件貸款。
- 2.積極開拓加州及佛羅里達州的房屋貸款。
- 3.對信用等級較低的購屋者提供住宅抵押貸款，這種貸款不要求借款人提供收入證明文件。

(五)印地麥克銀行之資金來源

銀行資金來源主要為高成本之經紀存款及聯邦住宅房貸款銀行貸款。

- 1.高成本的經紀存款。
 - (1)倒閉時占總存款的 42%。
 - (2)從 2007 年 8 月的 17 億美元增加到 2008 年 3 月的 69 億美元。
- 2.從舊金山聯邦住房貸款銀行獲得擔保借款：100.9 億美元附有提前還款的高額罰金。
- 3.高度槓桿化並依賴批發資金來源。

(六)印地麥克銀行走向倒閉

- 1.對利率及期間極為敏感、短期及高成本負債。
- 2.較長期的低利資產，品質惡化。
- 3.截至 2008 年 3 月 31 日，不良債權金額為 18.5 億美元。
- 4.較上一季增長 40.56%。
- 5.迄 2008 年年中，淨利差嚴重短少。

6. 過高的利率風險和不斷惡化的信貸品質。
7. 評等機構調降投資組合中 MBS 評等。
8. 次級房貸市場崩潰，印地麥克銀行被迫持有原計劃出售的 107 億美元放款債權。

（七）流動性危機

1. 銀行經營能力讓外界持負面印象。
2. 穆迪和標準普爾調降評等。
3. 資本減少和經紀存款無法續期。
4. 因違約而觸發證券化賣回 / 買回條款。
5. 從 2008 年 6 月 27 日到 7 月 11 日被擠兌 15.5 億美元。
6. 倒閉前，營業廳擁入擠兌人潮。

（八）監理時序

- 2007 年 1 月：評等為 2/222222 級。
- 2007 年 8 月：第一季虧損
- 2007 年 12 月：FDIC 要求參加儲貸機構監理局 (Office of Thrift Supervision, OTS) 2008 的檢查。
- 2008 年 1 月：儲貸機構監理局將綜合評級降至 3 級。
- 2008 年 6 月 20 日：儲貸機構監理局檢查完成後，再次將其評等調降為 5/454554，惟該行帳面資本仍然適足。
- 2008 年 6 月 26 日：負面新聞導致該行發生擠兌。

（九）清理選項

1. 全行標售。
2. 搭配損失分攤條款之全行標售。
3. 單純購買與承受合約。
4. 設立聯邦存款保險銀行。
5. 直接賠付。
6. 接管 / 過渡銀行。

(十) 關鍵決策標準

要保存款	接管方式	賠付方式
	標價可能為正數	不影響
不保存款	不影響	不影響
分行業務	可能產生執照價值	自有不動產變賣或終止租賃
放款及證券組合	不影響	不影響
抵押貸款服務業務	可能產生執照價值，允許較長的查核評估周期	可能產生價值
創造放款管道	可能產生價值	無價值
業務	業務持續的時間不確定	業務清算的時間有限

(十一) 執照（特許經營權）價值

1. 南加州有 33 家分支機構，業務區域頗廣。
2. 量大且積極的房貸管道。
3. 帳列 1,845 億美元放款的房貸服務資產，評估價值為 25.6 億美元。
4. Freedom Financial 子公司 - 養老房貸業務 (reverse mortgage)。

(十二) 停業：2008 年 7 月 11 日 印地麥克銀行被儲貸機構監理局勒令停業，該局任命 FDIC 為清理人。同日，儲貸機構監理局特許設立一家新存款機構，印地麥克聯邦銀行，並任命 FDIC 為接管人。

1. 停業之周末期間作業

- (1) 關閉所有 33 家分支機構，大約有 156 名員工和 137 家契約廠商。
- (2) FDIC 首席運營官 John Bovenzi 被任命為總裁。
- (3) FDIC 高階員工被任命為董事會成員。
- (4) 存款人與銀行及 FDIC 員工會晤。

2. 清理人將所有要保存款帳戶（不包括經紀存款）及主要資產轉移到印地麥克聯邦銀行。

- (1) 280 億美元資產。

(2)220 億美元存款、借款及負債。

(3)不保存款總計 4 億美元。

(4)8,000 名員工，僅一小部分未留用。

3.印地麥克聯邦銀行之主要營運目標為

(1)維持營運穩定

- 制定具有成本效益之管理方法。
- 儘可能使用既有之政策和作業程序。
- 有利 FDIC 尋找買主。

(2)以安全及健全方法營運

- 使營運損失最小化。
- 限制成長。
- 終止浪費、欺詐及濫用職權。

(3)建立控管機制

- 監理機關代表。
- 人員配置：銀行、FDIC 及契約人員。

(4)溝通

- 銀行人員。
- FDIC 員工。
- 契約人員。
- 客戶、監理機關及外部各單位。

(5)穩定流動性

- FDIC 資金。
- 每日監控存款水準。
- 定價策略。
- 定價機構。
- 經紀存款。

(6)員工留用

- 維持銀行營運所需的組織及能力。
- 為持續經營而節省開支。

- 保持足夠的資源來支持尋找買主及資料查核作業。

(7)調整授信政策

- 借款人的負擔能力。
- 透過淨現值工具保護投資人。
- 提供符合 GSE(Government Sponsored Enterprises) 的房貸。

(8)產品策略

- 服務現有管道。
- 顯著地改善信貸標準。
- 加強承銷、指引及紀律。
- 實施積極的產品訂價及團隊運作。

(9)合約拒絕

- 倒閉機構為合約或租賃的一方，如果合約或租賃負擔過重，由清理人決定是否拒絕。
- 如果拒絕合約或租賃有助於有序清理作業，由清理人決定拒絕。
- 清理人於就任後的一段合理時間內決定拒絕合約或租約。

(十三)印地麥克聯邦銀行交易方式

1.資產分類出售：包括分行、房貸服務業務、房貸擔保證券、養老型房貸、住宅貸款及建築貸款等資產，其中養老型房貸及住宅貸款附有損失分攤條款。

2.標售時間表

(1)2008 年 7 月後，聯繫 87 位潛在競標者並邀請他們參與標售流程，其中 79 位競標者簽署保密協議，53 名投標人對該銀行持有積極的興趣。10 月，計有 23 組投資人遞交初步意向書，有 9 組投資人被邀請進行實地調查及參加最後一輪投標。12 月，6 組投資人提交最後一輪標單，FDIC 簽署出售銀行意向書，並開始進行議約。

(2)2009 年 3 月 19 日，印地麥克聯邦銀行售予私人投資集團 OneWestBank FSB，承受所有存款及 207 億美元資產，最後購買價格在售後的 60 天完成。

二、多拉銀行 (Doral Bank)

(一) 該行位於波多黎各，該地區十餘年來經濟逐步下滑，人口自 2,000 年以來約下降 9%，失業率高居 13%，債務快速增長，三大波多黎各銀行於 2010 年倒閉。

(二) 該行資產 64 億美元，有 26 家分行及 5 家子公司。

(三) 該行董事會最初不允許外部投資人進行實地調查，不易尋得有興趣且合格之投資人。

(四) FDIC 處理多拉銀行退場之策略

1. 聘請財務顧問制定清理策略及估價。
2. 備妥圖像文件、授信及自有不動產等文件供實地調查。
3. 為不同類型買家制定策略。
4. 確認買方對特定資產及存款之興趣。
5. 向潛在投資人招標。
6. 確定標售之項目及範圍。
7. 與投資人及主管機關進行溝通協調。
8. 建置供投資人瀏覽相關文件的網站。
9. 標售之資產分包為：不良債權、自有不動產、協議後正常放款及子公司。

(五) 潛在投資人須先審查資格，簽署保密協議及繳交 25 萬美元押金（可退還）。

(六) 多拉銀行標售時程

2014 年 11 月 24 日	標售團隊進駐
2014 年 12 月 4 日	資產評估
2014 年 12 月 29 日	停業前 59 天啟動行銷
2015 年 1 月 14 日	製作放款文件影像檔
2015 年 2 月 2 ~ 13 日	線上資料查核
2015 年 2 月 12 日	新增標售資產之評估審查（投標截止前 7 天）
2015 年 2 月 19 日	投標截止日（停業前 8 天）
2015 年 2 月 27 日	停業日

(七)多拉銀行標售摘要

1.銀行執照及營業標

收到 11 份執照標單 (2 份為全行標單、9 份為含放款組合之基本型 P&A)，分屬 3 組投資人。

2.資產組合標

收到 9 份標單 (3 份為放款組合、1 份為自有不動產、5 份為子公司)，分屬 4 組投資人。

(八)銀行執照暨營業以外之交易

1.放款組合，計四包，總額 11 億美元，由 TPG Opportunities 得標。

2.子公司 Doeal Money Inc.，由 Triumph Capital Advisors,LLC 得標，包括三個抵押貸款業務及 1.88 億美元的倉庫票據 (Warehouse Note)。

(九)處理停業之團隊，計有 FDIC 人員 325 人及契約人員 66 人。

(十)停業後放款資產之處理

1.標售保留放款組合，計有五包，帳面價值 2,810 萬美元，決標金額 1,240 萬美元。

2.標售賣回之放款組合，計有 3 包，帳面價值 2,570 萬美元，決標金額 1,140 萬美元。

(十一)自有不動產之處理，共計標售 3 次，標脫 208 筆不動產，惟尚有 47 筆有產權問題之不動產 (帳面價值 300 萬美元) 仍未標脫。

日本過渡銀行及購買與承受案例

壹、日本存款保險公司 (Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ) 簡介

一、DICJ 現況

- (一) 設立日期：1971 年
- (二) 員工人數：414 人
- (三) 存款保險職能：損失控管者
- (四) 任務與功能：存款保險與金融整理管財人 (Financial Administrator)
- (五) 要保機構家數：565 家
- (六) 保障額度：1,000 萬日圓 (88,000 美元)
- (七) 保險費率：單一費率制度 (0.034%)
- (八) 存款保險準備金：3.6 兆日圓 (320 億美元)
- (九) DICJ 之附屬機構：
 - 1. 處理暨回收公司 (Resolution and Collection Corp. ,RCC)，員工人數 320 人
 - 2. 日本地區性經濟復甦公司 (Regional Economy Vitalization Corporation of Japan)
 - 3. 活化受地震影響企業公司 (The Corporation for Revitalizing Earthquake-Affected Business)
 - 4. 特定過渡公司 (Specified Bridge Companies)

二、日本存款保險公司職能強化過程

DICJ 於 1971 年設立，80 年代後期，日本存款保險制度進行數次重大改革，DICJ 亦不斷被賦予新職能與權力，臚列如下：

(一)1986 年：財務援助 (Financial Assistance)

存款保險法提供財務援助促成併購機制，期能經由健全金融機構之併購，保護存款人及其他債權人，並對倒閉金融機構所在之營業地區，繼續提供金融服務。

(二)1998 年：金融整理管財人、過渡銀行及防範金融危機措施。

(三)1995 年設立之處理暨回收銀行 (Resolution and Collection Bank, RCB) 及 1996 年設立之住宅貸款管理公司 (Housing Loan Administration Corp., HLAC) 於 1999 年合併為 RCC，為 DICJ 持有 100% 股份之附屬機構。

(四)2013 年有序清理退場措施。

三、金融安全網成員及其職能

(一)日本金融服務廳 (Japan Financial Services Agency, JFSA) 係屬各類金融機構之監理機構。

(二)DICJ 係屬金融管財人，可擔任接管人、管財人及執行提供流動資金援助與購買資產等任務。

(三)日本銀行 (Bank of Japan 即中央銀行)，負責制訂貨幣政策 (流動性資金供應者角色)。

(四)財政部負責財政管理。

四、處理問題金融機構成員

日本處理問題金融機構屬限額保障時，係由日本金融服務廳指派 DICJ 處理，中央銀行負責流動性資金供應，財政部則擔任財政監督單位，DICJ 並需要透過法院進行處理之相關訴訟程序。

貳、日本金融財管人、過渡銀行和處理與回收公司之處理程序

一、處理問題金融機構之程序，端視金融危機處理委員會 (Financial Crisis Response Council) 決議是否產生系統性風險而定。

- (一) 無系統性風險時，採限額保障，以賠付、財務援助及購買與承受等方式處理。
- (二) 有系統性風險時，採危機管理方式應對金融危機。

二、應對金融危機採行之處理方式

(一) 應對金融危機措施

適用於要保機構及其控股公司，處理方式包括資本注入（要保機構仍有償付能力），超過賠付成本之財務援助及對倒閉銀行之特別危機管理（包含收購所有流通股份等）。超過賠付成本之財務援助金額由收受存款之金融機構共同分擔。

(二) 有序清理措施

適用於所有金融機構，處理方式包括資本注入 / 流動性資金挹注（金融機構仍有償付能力）及特定之財務援助，財務援助金額由所有機構共同分擔。

三、啟動處理之要件

保險事故分為第一類保險事故及第二類保險事故：

- (一) 第一類保險事故，係指金融機構有停止支付存款之情形；處理策略著重於是否能由 DICJ 促成併購或賠付處理。
- (二) 第二類保險事故，係指金融機構遭撤銷營業許可、經裁定啟動倒閉程序、或決議解散，已無繼續經營價值；處理策略係以存款賠付為主。但整體而言，P&A 較賠付存款更具效益，且較不會對金融市場或當地經濟產生影響。

四、限額保障之處理程序

無系統性風險時，採限額保障，處理程序臚列如下：

(一)星期五：開始執行處理倒閉銀程序

- 1.金融服務廳：下令對倒閉銀行進行接管並任命 DICJ 為倒閉銀行之金融管財人。
- 2.DICJ：擔任倒閉銀行之金融管財人，申請法院民事回復程序，採行必要程序確保賠付程序順利進行並執行存款歸戶程序。
- 3.倒閉銀行：將存款歸戶資料分為要保及不保存款，以辦理賠付，並為星期一恢復營業作準備。

(二)星期一：倒閉銀行對存款人辦理要保存款賠付，並於需要時，恢復營業。

(三)六個月後：

- 1.倒閉銀行之不良資產及非要保存款先進行拍賣或交由復原與回收公司辦理清理作業，以利回收價值最大化。
- 2.倒閉銀行之優良資產及要保存款則轉至過渡銀行以利進行 P&A 作業。

五、存款歸戶作業

(一)以姓名為基礎之存款歸戶作業

- 1.DICJ 對每家要保金融機構之每一存款人最高保額為 1,000 萬日圓，包含存款本金及應計利息。
- 2.要保機構存款人之賠付金額係由 DICJ 之電腦軟體系統，以姓名為基礎進行存款歸戶計算完成。
- 3.所有存款人之存款分為應付要保存款及禁止支付之非要保存款。

(二)存款保險法要求所有要保機構均須做好順暢之存款賠付作業。

(三)DICJ 負責進行金融機構資料庫之檢核，並實地查核金融機構是否已做好順暢之存款賠付作業準備。

六、金融整理管財人

(一)日本金融監督廳任命 DICJ 擔任金融整理管財人

(二)管財人職責與運作方式

- 1.金融監督廳發佈接管令後，DICJ 即展開準備作業。
- 2.管理倒閉銀行以利繼續營業。
- 3.管理優良資產及處置不良資產。
- 4.儘速將倒閉銀行業務移轉給承受金融機構。
- 5.提起民事或刑事訴訟。

七、過渡銀行與 RCC

(一)過渡銀行

- 1.當市場於短期間無參與併購之投資人時，為迅速讓與金融機構之資產、負債與營業，以利民事再生程序之進行，並延續金融服務，DICJ 得成立過渡銀行承受倒閉銀行。
- 2.過渡銀行係過渡性機構，將由與現存之營業法人合併、全部營業讓與、股份移轉（限於移轉後，過渡銀行不再是 DICJ 之附屬機構）及股東大會決議解散等處理了結。
- 3.過渡銀行自承受移轉資產負債後須於二年內結束營業，最多可延長一年。

(二)處理暨回收公司 (RCC)

RCC 為 DICJ 持股 100% 之附屬機構，在處理銀行倒閉時，擔任收購銀行不良資產之任務，迅速將不良資產自銀行移除，俾吸引更多投資人參與併購；對健全銀行不良資產之收購，則可降低其逾放比率，減輕其催收人力負擔，透過復原與回收公司之專業營運，使回收價值朝最大化目標邁進。

參、日本振興銀行 (Incubator Bank) 處理案例

一、振興銀行概況

- (一) 設立日期：2004 年 4 月 21 日開始營業
- (二) 倒閉日期：2010 年 9 月 10 日
- (三) 營運模式：
 - 1. 提供中小型企業中度風險資金
 - 2. 從非銀行類企業購入大量授信資產
 - 3. 提供定期存款服務而不提供收付及交割服務
- (四) 員工人數：782 人 (倒閉時)
- (五) 分支機構家數：114 家 (倒閉時)
- (六) 存款戶數：126,779 戶 (非要保戶數 3,405 戶)
- (七) 保險費率：單一費率制度 (0.034%)
- (八) 存款總額 (倒閉時)：5,818 億日圓 (51 億美元)，要保存款 5,709 億日圓，非要保存款 109 億日圓
- (九) 放款總額 (倒閉時)：4,346 億日圓 (38 億美元)

二、要保金融機構倒閉沿革與概況

- (一) 日本股市從 1989 年 10 月泡沫時期最高點，至 1992 年 8 月共下跌 60%，而在商用不動產部份則是由 1991 年高點連續下跌 15 年，直到 2006 年才止穩，修正幅度達 70%。在這段修正期間，伴隨著資產價格持續下跌，貨幣供給和銀行貸款之減少，及銀行不良債權快速攀升，間接影響到在金融機構短期貨幣市場之拆借能力。1997 年起陸續有區域銀行和券商倒閉，主因為無法在短期貨幣市場上募得所需資金，日本企業在海外借款之風險貼水亦快速攀升。1998 年發生日本史上最大金融機構倒閉案，長期信用銀行

及日本債券信用銀行倒閉案，重挫金融市場信心，導致 1998 年～ 1999 年銀行接連倒閉，引發經濟全面衰退。

- (二)截至 2018 年 3 月底止，DICJ 共有 565 家要保機構，計有銀行類 139 家（都市銀行 5 家、地方銀行 105 家、地方信託銀行 15 家、長期信用銀行 14 家）、信用金庫 261 家、信用組合 148 家、勞動金庫 13 家及連合會 4 家等。
- (三)1989 年要保機構合計 1,080 家，2002 年降至 699 家，主要是信用金庫及信用組合兩類機構有多家倒閉。自 1992 年日本陸續推動多項公共措施或提供資金計劃，但成效有限，直到 1998 年 10 月推出金融再生法 (Financial Revitalization Law)，撥出約 5,200 億美元，且直接將資金挹注在問題金融機構，始有改善。

三、振興銀行倒閉事件時序

- (一)2010 年 9 月 10 日各新聞媒體已於當日清晨大幅報導該行停業消息
 - 1.清晨 6:30：振興銀行向日本金融監督廳報告，該行已倒閉。
 - 2.上午 8:00：日本金融監督廳下令振興銀行停業並任命 DICJ 擔任振興銀行金融整理管財人。
 - 3.中午 12:30：DICJ 之 100 名員工進駐振興銀行，即向法院申請民事再生程序，並要求振興銀行提供存款戶資料。
 - 4.DICJ 與振興銀行簽定業務轉讓協約。
 - 5.下午 13:10 法院同意民事再生程序申請，並下令凍結振興銀行資產。
- (二)2010 年 9 月 11 日及 12 日
 - 1.DICJ 取得振興銀行提供之存款戶資料。
 - 2.DICJ 採行以姓名為基礎進行存款歸戶，並將結果告知振興銀行。
 - 3.振興銀行將所有存款戶分為應付要保存款及禁止支付之非要保存款，準備星期一恢復作業。
- (三)2010 年 9 月 13 日星期一恢復營業
 - 1.上午 9:00：振興銀行對存款人辦理要保存款賠付作業，並視需要重新恢

復營業，包括開放 16 家主要分行之放款業務。

2. 法院要求開始執行民事再生程序。

(四) 2010 年 9 月～ 2011 年 12 月

1. 2010 年 12 月 13 日：DICJ 預估收益後，開始對保額外存款辦理墊付（墊付 25%，因資產重新評估花很多時間）。

2. 2011 年 3 月 11 日：開始找尋承受銀行。

3. 2011 年 4 月 25 日：將振興銀行業務轉移到過渡銀行，且 DICJ 對振興銀行及過渡銀行提供財務援助。

4. 2011 年 5 月 27 日：債權人申請債權截止，債權人約 36,000 人，其中不保存款 3,405 人。

5. 2011 年 7 月 27 日：振興銀行向法院提交再生計畫。

6. 2011 年 8 月 23 日：RCC 向法院提出對振興銀行前管理人員之損害賠付訴訟。

7. 2011 年 9 月 30 日：法院裁定 Aeon 銀行為承受銀行。

8. 2011 年 11 月 15 日：法院發佈確認再生計畫之命令。

(五) 2011 年 12 月～ 2017 年 5 月

1. 2011 年 12 月 26 日：過渡銀行之所有股票出售給 Aeon 銀行。

2. 2012 年 4 月 2 日：第一次分配償還債權人 39% 的債權，並抵銷存款人有收取墊付款之金額。

3. 2012 年 9 月 10 日：解散振興銀行，振興銀行轉為振興銀行清算公司，開始清算程序。

4. 2014 年 9 月 30 日：第二次分配償還債權人 19% 的債權，並抵銷存款人有收取墊付款之金額。

5. 2014 年 12 月 15 日：法院發出完成民事再生程序命令。

6. 2016 年 9 月 20 日：第三次分配償還債權人 2.96% 的債權，並抵銷存款人有收取墊付款之金額。

7. 2017 年 5 月 2 日：完成振興銀行清算公司之清算程序。

(六) DICJ 先墊付保額外存款總額之 25% 予 3,100 名存款人，墊付總額 240 億

日圓，經民事再生程序第一次分配，保額外存款獲償總額之 39%，於是多出之 14% 補支付予存款人；民事再生程序第二次分配又獲償 19%，亦補付予保額外存款人，總計保額外存款獲償 58%(39%+19%)，另 2010 年 12 月起至 2015 年 1 月止，統計結果振興銀行之普通債權人獲償 16%。

（七）處理回收比率

1. 2011 年 4 月、11 月至 12 月 DICJ 將振興銀行的不良資產出售給 RCC。
2. 2011 年 12 月又透過公開標售出售不良資產。
3. 2011 年 12 月 26 日將所有過渡銀行的股份出售給 Aeon 銀行。
4. 振興銀行處理為損失由存款人及債權人（包括日本存保公司）共同分擔，回收率 60.96%。

四、處理程序之差距

振興銀行實際處理之時間並非為星期五晚上，而是星期五清晨。因部分新聞媒體報搶先導振興銀行已倒閉，使得日本金融服務廳和 DICJ 不得不提前介入處理，且需要更長時間重新評估資產。因振興銀行購買之資產，疑似已轉移到關係企業且與協力廠商有複雜資金轉移，因此難以重新評估。

肆、DICJ 未來須面對之議題

一、如何加快清理？

- （一）隨著 DICJ 管理倒閉銀行之時間越來越長，倒閉銀行之價值惡化之風險就越大，因此如何加快清理，成為重要議題。
- （二）迅速找到合適之承受融機構是主要關鍵因素。

二、如何將處理成本最小化？

DICJ 需避免發生系統性風險及降低市場和當地經濟之混亂，以利處理成本最小化。

三、如何因應新金融產品？

對新種金融產品須迅速因，十分重要，例如：2017 年 DICJ 改善二種產品之處理程序，將固定繳款之養老金及貨幣信託基金之本金納入存款保障範圍。

魁北克處理問題金融機構退場經驗

壹、加拿大魁北克存款保險制度之演進

- 一、1967 年～1972 年間主要係賠付機構 (Pay Box)。1973 年～1997 年間，其職掌加入風險控管機制，以期賠付損失最小化。1998 年～2006 年間，增加早期干預機制。2007 年～2017 年間，另有新增其他風險控管機制。
- 二、金融市場管理局 (Autorite des marches financiers, AMF) 於 2004 年設置，係一整合性金融監理機關。AMF 職掌金融監理、處理問題金融機構及存款保險等事宜。除對金融機構之日常監理外，另有早期干預機制，清理問題金融機構及賠付存款人等。

貳、購買與承受 (P&A) 交易

一、定義

係處理問題金融機構方法之一，由一體質健全金融機構購買倒閉金融機構之部分或全部資產，另亦承受其部分負債（通常為要保存款），或全部存款（甚至亦可能包括其他負債）。

二、P&A 之類型

- (一)基本型：買方通常僅購買部資產，如：現金或約當現金。
- (二)含有附賣回選擇權 (put option) 型：買方得於一定期間內（如：60 天或 90 天）將現金或約當現金以外之特定資產賣回予賣方。

- (三)修正型：除購買現金或約當現金外，買方亦購買正常之授信資產。
- (四)搭配資產組合型：倒閉金融機構之授信資產分別包裝為不同授信組合出售（如：區分為正常放款與不良放款）。
- (五)損失分攤型：買賣雙方約定於未來一定期間內，對特定資產所產生之損失進行比例分攤。
- (六)過渡銀行：P&A 之變異 (variation) 型式。
- (七)全行承受型 (whole bank)：買方購買全部資產及承受全部負債，並以現狀 (as-in) 交割。
- (八)併購型 (Merger and Acquisition, M&A)：係指與一體質較弱但仍正常營運之金融機構進行 P&A 交易。

三、當存款保險機構以 P&A 方式處理倒閉金融機構時，應注意：

- (一)須將存款保險機構所負擔之風險降至最低。
- (二)基本型 P&A，存款保險機構須負責清算倒閉金融機構之資產。
- (三)一次性之現金流出是否備妥適足。
- (四)以全行承受或 M&A 方式可大幅減少存款保險機構執行清算之負擔。

四、魁北克於 1973 年～1997 年間處理問題金融機構之總成本為 285 百萬加幣，回收金額合計 174.9 百萬加幣，淨成本為 110.1 百萬加幣。處理之方式包括：保證存款或負債、現金墊付及承受資產等。

五、1979 年～1981 年間，魁北克信用合作社公會所屬之會員機構陸續加入 Desjardins Group（北美地區最大信合社聯盟），並參加存款保險機制，獲得存款保險之保障。

參、對經營不善信託公司之處理

- 一、1994 年～1996 年間，加拿大經營不善信託公司常見問題包括：資產品質惡化、資本適足率未達法規規定標準、債務違約及有存款擠兌之疑慮。
- 二、處理方式包括：切割正常資產售予承受機構；不良資產售予一新設控股公司（主要股東為 AMF、承受機構及經營不善信託公司之前所有權人）；另有搭配現金墊付及對不良資產之保證等財務協助 (Financial assistance)。
- 三、處理成果：3 年後，AMF 與承受機構之財務協助義務全數解除，AMF 之總（淨）處理成本為 83 百萬加幣。
- 四、對處理過程之反思：需將處理方式法制化，政府部門間（如：公共資金供應者）應維持有效溝通，對潛在買方應擬妥必要之因應計畫。

肆、處理經營不善信用合作社之概況

- 一、魁北克地區計有 281 家信用合作社，98.9% 之存款受存款保險保障，存款戶約有 7 百萬戶，資產總額 2,751 億加幣，第一類資本比率為 18%。其中 34.7% 之存款、36.1% 之房屋貸款及 33.9% 之放款等來自魁北克地區。
- 二、Desjardins Group 有 2 個主要組織：(1) 信用合作社聯合社 (FCDQ)，負責該聯盟之流動性管理、同業之聯繫及經營不善信合社之清算人或臨時管理人。(2) 財務安定基金 (FSD)，負責個別信合社之資金融通或財務協助，參與基金之營運，避免或減少存保基金之損失。
- 三、2018 年修正法制，強化 FCDQ 及 FSD 之特定監理權及干預權，如：強制 Desjardins Group 之會員需團結一致，個別信用合作社除解散外，不得脫離組織。
- 四、AMF 信合社併購案中扮演之角色：併購交易需取得 AMF 之核准，AMF 需確認併購交易之買方機構須遵循監理及資本之相關規定；另 AMF 亦監督 FCDQ 及 FSD，倘該二組織未善盡其職責時，AMF 得撤除其權力。

五、Desjardins Group 與 AMF 之革新：強化預防經營不善信合社危機之傳染及對風險干預之能力，另所有信合社之併購案不得對 AMF 產生成本負擔。

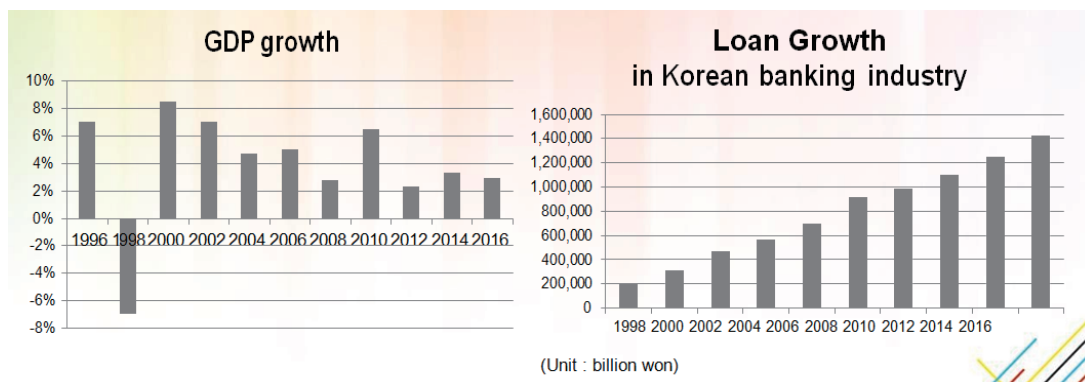
伍、國際存款保險機構協會對 P&A 交易主要挑戰之觀點

- 一、於特定地區，倒閉金融機構可能不易尋得潛在承受機構。
- 二、承受機構之屬性若僅限定為金融機構，則不保證可尋得買方。
- 三、信用合作社社員間之互助功能，於處理退場期間，可能難以繼續維持。
- 四、金融機構倒閉時，將引發文化、政治及營運等特殊議題，如：儲蓄互助、城鄉差距、民主決策程序、金融機構之規模與資源分配等。為維護存款保險機構之利益，應及早發現並管理前開各項議題。

韓國財務協助方法暨經驗

壹、韓國銀行業概況

- 一、近年韓國 GDP 成長率受國際經濟影響雖有高低起伏，惟銀行業之放款餘額仍成穩定成長，詳如下圖：



- 二、2012 年～2016 年韓國銀行業之第一類資本由 11.12% 穩定增加至 12.51%，另放款對存款之比重亦由 104% 成長至 109%，整體銀行業務呈成長趨勢。

三、2011 年～2015 年韓國銀行業 NPL 比例由 1.36% 增加至 1.8%，比例雖為成長，惟仍屬較低水平，顯示銀行業資產品質尚佳，另資產報酬率由 0.69% 下降至 0.3%，資本報酬率亦由 9.37% 下降至 4.13%，顯示銀行業日益競爭，致獲利有下降趨勢。

貳、財務協助概述

一、什麼是財務協助 (Open Bank Assistance, OBA)

(一)定義：依據 IADI 之定義，處理機關於金融機構經營不善時，以直接貸款、協助合併、購買資產或其他形式予以援助。財務協助之理由如下：

- 1.若銀行倒閉對金融體系及地方或國家經濟穩定構成極嚴重威脅。
- 2.提供 OBA 之成本可能低於直接賠付存款所產生之潛在損失。

(二)財務協助相關法律規定

根據韓國存款人保護法相關規定：

1.存款保險基金得以下列方式對要保機構提供財務協助：

- (1)貸款或存款
- (2)購買資產
- (3)擔保或保證債務
- (4)投資或捐款

2.承受機構申請融資

任何有意承售購或合併破產金融公司之企業，或根據金融控股公司法控制破產金融公司等作為其子公司之金融控股公司或承受其業務者，得向韓國存款保險公司 (KDIC) 提出融資申請。

3.對要保機構融資

破產財務公司屬於下列情形者，KDIC 得向破產財務公司，或其金融控股公司提供融資：

- (1)有利破產財務公司順利合併。
- (2)KDIC 認為可改善破產財務公司財務結構。

(3)保護存款人和保證信用秩序之必要性。

二、財務協助之條件

- (一)最小成本原則。
- (二)管理監督：受協助要保機構之管理階層應遵循相關法令及監管指令。
- (三)股東配合增資：受協助要保機構股東亦須配合注入大量配套資金。
- (四)前股東未受任何利益：受協助要保機構之股東權益應先被抵銷或提列實際之損失金額。
- (五)退場策略：受協助要保機構必需提出合規營業計畫並限制高階主管薪酬。

三、財務協助之種類

- (一)資本或其他債務工具，如下：
 - 1.直接注資。
 - 2.購買金融機構股權。
 - 3.直接貸款，或從政府或存款保險公司存入存款。
- (二)資本寬容：暫時免除某些資本要求

四、財務協助之限制

- (一)OBA 不得增加受協助要保機構之道德風險。
- (二)受協助要保機構不得將協助資金用於較高風險之營業活動，如：從事賭博式投資或經營。
- (三)不得顯著增加 KDIC 之承保風險，因為可能影響金融體系之穩定性。
- (四)OBA 不得與存款保險目的相違背，原因如下：
 - 1.存款保險旨在保護存款人，並非防止要保機構經營失敗。
 - 2.OBA 通常涉及保護保額外存款人和其他債權人。

參、KDIC 財務協助之經驗

一、KDIC 以 OBA 方式處理之要保機構

- (一) 18 家銀行：包括 Hanvit、Chohung、Seoul、Jeju、Kyeongnam 和 Kwangju 等銀行。
- (二) 2 家保險公司：韓國人壽保險及首爾擔保保險。
- (三) 3 家證券公司：韓國投資證券公司，Daetoo 投資證券公司及現代投資證券公司。

二、KDIC 對經營不善要保機構提供財務協助之考量：

(一) 目的及時機

- 1. 對經營不善金融機構提供財務協助，促使該機構之業務營運獲得改善。
- 2. 有系統性危機風險時使用。

(二) 優點：

- 1. 若 KDIC 可透過某些特許經營權價值增加其回收率，則處理成本可能低於 P & A 之成本。
- 2. 沒有金融交易中斷與員工資遣問題，可使處理過程更順暢及穩定。

(三) 缺點：因為對保額外存款人及投資人提供保障，可能造成道德風險。

(四) 適用對象：大型之銀行、保險公司或證券公司。

(五) OBA 之形式：韓國金融監督委員會 (Financial Services Commission, FSC) 宣布金融機構破產，由 KDIC 進行最小成本測試，KDIC 決定以財務協助方式處理，雙方簽訂業務改善 MOU 後，KDIC 補足經營不善金融機構移轉資產負債缺口金額及股權投資，並於該機構業務經營恢復正常化後，出售股權收回資金。

三、OBA 之財務援助規模和優先順序決定原則

（一）依財務協助目的

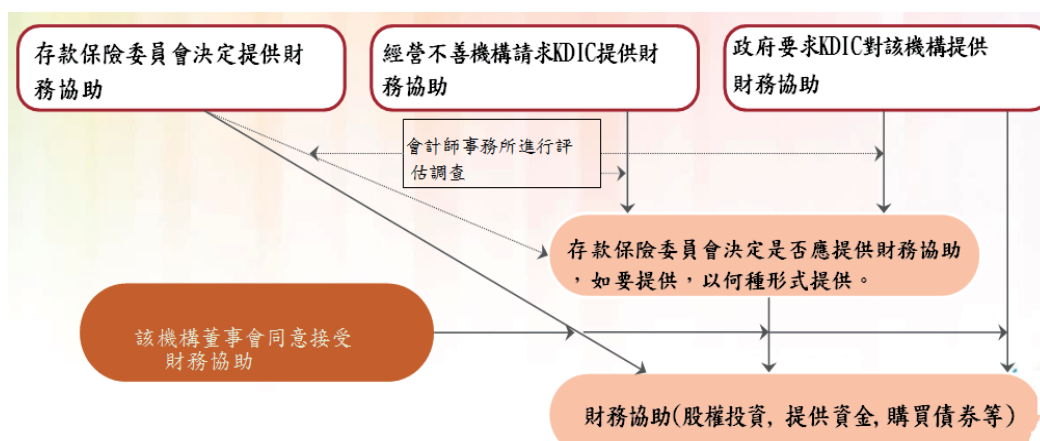
1. 如果對該金融機構進行資本重建，則應根據 BIS 比率和加權風險性資產總額標準，決定財務援助金額。
2. 如果對該金融機構提供流動性支援，則應根據流動性比率，存放比率或負債（如銀行債券）之到期金額和預期時間等標準決定財務援助金額。

（二）財務協助之形式及金額可能受相關法規之限制，應事先徹底審查

必要時召開股東大會以修改該金融機構公司章程，以符合發行股權之條件。

（三）OBA 之處理程序

在決定提供財務援助金額之前，KDIC 會委託會計師事務所對該機構資產和負債進行評估與調查。且 KDIC 提供財務協助之所有條件，均明定於財務援助之相關文件中，諸如承諾函等。KDIC 之 OBA 作業程序如下圖：



四、採用 OBA 應考慮之其它因素

應有正式契約約定，受協助機構努力穩定並重整其營運，以作為需要財務援助之理由。為證明該機構需要援助並避免存款保險基金損失，KDIC 提供財務援助有下列原則：

- (一)受協助機構需通過凍結薪資。
- (二)受協助機構需減少人員或縮減業務規模。
- (三)須於財務協助契約內規範：受援助機構不得進行利潤轉移，且 KDIC 擁有審計查核權力。
- (四)其他綜合審查各項因素應確定之細節，如：審查援助金額和形式等內容。

五、協助後之追蹤管理

(一)簽署諒解備忘錄 (MOU)

- 1.根據相關法律規定，KDIC 須與獲得財務援助之金融機構簽署合約 (MOU)，並定期追蹤審查其是否依合約內容執行或達成約定之指標。
- 2.KDIC 財務協助合約訂定之管理指標大致分為財務和非財務指標，一般而言，訂定未來兩年指標，另控股公司需訂定半年度須達成目標，銀行須訂定按季須達成目標。

- (二)然而，在最近之全球金融危機後，設定未來兩年目標之做法流於不切實際。因此，KDIC 目前設定未來一年目標，並納入受協助機構過去五年之業績加權平均值與同業競爭指標進行比較。非財務指標包括管理精簡、信用系統重建、風險管理及內部控制改進與道德風險高低，另有其他財務指標清單如下：

Management Metrics	Equation	Bank	Holdings
BIS capital adequacy ratio	$(\text{Tier 1 capital} + \text{Tier 2 capital}) / \text{risk-weighted assets}$	✓	✓
Return on average assets (ROAA)	$\text{Net income} / \text{average total assets}$	✓	✓
Cost-to-income ratio	$\text{SG\&A} / \text{adjusted operating income}$	✓	✓
Adjusted operating income per employee	$\text{Adjusted operating income} / \text{average number of executives and employees}$	✓	✓
Non-performing loan (NPL) ratio	$\text{Non-performing loans} / \text{total allowances for bad debts}$	✓	✓
Holding company cost-to-income ratio	$\text{Holding company SG\&A} / \text{Adjusted operating income for Group}$	NA	✓

Source: KDIC

六、OBA 案例

新資本適足率規範實施後，Hanvit 銀行因韓國國內企業，如 Daewoo、Dongah 及 Gohap 等邊緣企業破產或重整，導致財務狀況惡化，1999 年淨虧損 1,987 億韓元，2000 年淨虧損 2,190 億韓元，不良放款比率達 15.9%。

（一）最小成本測試

KDIC 對 Hanvit 銀行進行 OBA 最小成本測試，測試結果清算成本為 1.2 兆韓元 + α （ α 為處分資產過程中可能產生之額外損失）；而採取 OBA 財務協助之成本為 4.6 兆韓元 - β （ β 為股票出售之現值）。

經 KDIC 計算對 Hanvit 銀行進行清理之成本雖低於 OBA 之成本，惟韓國公共基金監督委員會仍決定以 OBA 方式對 Hanvit 銀行提供財務協助，其考量原因：

1. Hanvit 銀行清算可能對國民經濟造成損害，如：金融市場壓力、資本市場凍結及國內公司破產和失業增加。
2. 相信對 Hanvit 銀行採用 OBA，可使該銀行恢復正常運營，是成本最低之解決方案。

（二）財務協助過程

1. 1998 年 9 月 30 日，在第一輪銀行部門重整中，KDIC 以資產股權投資方式提供 3.26 兆韓元，將 Hanvit bank 之 BIS 比率提高至 10%。
2. 2000 年 12 月 30 日，在第二輪銀行部門重整中，KDIC 提供 2.76 兆韓元為資本，Hanvit bank 之 BIS 比率維持在 10%，不良放款比率維持在 6%。
3. 在 Hanvit bank 成為友利金融集團之子公司後，KDIC 於 2001 年 3 月再提供 1.88 兆韓元的財務援助。

在大多數情況下，KDIC 提供資金彌補問題金融機構之資產與負債缺口，一旦該機構營運穩定，KDIC 即進行股權投資，以提供其持續運營所需之資金並取得股權。以上開 OBA 為例，KDIC 經由出售 Hanvit bank 股權予友利金融集團，收回先前提供之財務協助款項。

總結

本次研討會旨在分享及交流不同國家之倒閉金融機構處理機制及存款賠付經驗，各國國情雖有差異，惟皆是以保障存款人權益及促進金融穩定為宗旨。首先，有關處理問題金融機構退場部分，權責機關應有適足且明確之法律授權，俾其有充分資源執行退場任務。次者，處理方式應具彈性或多樣性，不宜局限於單一方式，以利因應不同業務性質之問題金融機構。再者，處理退場機制之各項措施應有法律穩定性，不應任由法院推翻。另處理退場應求對公部門成本最小化，並兼顧金融與經濟之穩定。

有關賠付存款部分，存款保險機構應能隨時取得賠付存款相關資料或事先辦理查核作業，並快速辦理賠付存款。倘因有其他因素延宕賠付作業，宜採墊付存款等補救措施因應。賠付存款作業相當繁雜，存款保險機構應有適當資源，平時亦應辦理情境規劃及模擬演練等相關訓練。

本研討會著重與會國處理問題（倒閉）金融機構之案例與實務經驗之分享與交流，相當寶貴。謹就各國分享之經驗綜合整理如下：

壹、加強宣導存款保險，強化公眾認知

就長期而言，金融機構倒閉係屬偶發事件，民眾容易因時間流逝而遺忘；或因倒閉金融機構屬地區性，其他地區民眾亦因未親自經歷而欠缺因應銀行倒閉事件之相關知識。爰存款保險制度核心原則第 10 項強調存款保險機構對公眾宣導之重要性，本次有實務經驗之與會國均表示，強化存款保險制度之公眾認知度有其必要性。

貳、建置多元化處理退場機制，以因應不同類型及規模之倒閉金融機構

多數國家常以 P&A 處理倒閉金融機構退場，以利金融機構客戶能繼續享有金融不中斷之服務，俾處理成本最小化，且將銀行倒閉對社會之衝擊最小化；惟若情況不允許停業前促成併購交易，則以現金賠付或委託代理賠付。若金融機構規模過大，經評估，前開措施皆有不宣時，則可考量採用過渡銀行、財務協助

(Open Bank Assistance) 等措施。

參、針對不同類型之存款人規劃合宜且多元賠付管道

同一金融機構之存款人屬性不盡相同，甚至不同區域之金融機構之存款人亦有不同消費習性，爰賠付管道不宜局限單一性，宜規劃多元性，如：現金、支票、現金儲值卡、匯款或委託代為賠付，以方便存款人領取賠付款；甚至，近來金融科技與銀行業之結合日益加深，使用之族群日益擴大，如：網際網路付款、行動支付等，存款保險機構可考量其便利性及存款人需要，研議納入賠付方式管道之一。