

# 經營不善金融機構退場處理機制 —行政清理 vs. 司法清算

本公司清理處

## 壹、歐洲銀行破產及清算程序之碎裂本質

- 一、 歐盟因應金融危機之改革
- 二、 重要銀行之認定及監理
- 三、 歐盟之銀行清理工具及銀行破產與清算法規
- 四、 公益性之認定缺乏一致性
- 五、 司法清算與行政清理

## 貳、非系統性銀行之破產處理選項

- 一、 破產及清理之定義
- 二、 銀行破產制度之共通特徵及分類
- 三、 銀行破產的工具或措施
- 四、 使用存款保險基金來防止破產或提供財務協助
- 五、 有效的銀行破產制度要素

## 參、菲律賓之銀行清算機制

- 一、 法律架構
- 二、 作業架構
- 三、 PDIC 之清算經驗
- 四、 挑戰及因應

## 肆、我國金融機構退場之行政清理機制

- 一、 金融機構退場之法律依據
- 二、 問題金融機構強制退場要件
- 三、 接管與清理之主要差異
- 四、 對受接管及清理機構之處分措施
- 五、 接管及清理作業
- 六、 銀行清理時之債權順位
- 七、 存保公司之清理經驗

## 伍、結論

本報告主要以國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）於 2019 年 6 月 23 日至 29 日間舉辦之第 17 屆亞太區域委員會（Asia-Pacific Regional Committee, APRC）年會、技術協助研討會暨國際研討會中之一場國際研討會「存保機構擔任倒閉銀行清算人之優勢與挑戰」內容為主，集眾說兼采摭與會講者所論及之 FSI Insights on policy implementation No 10<sup>(註 1)</sup>「如何管理非系統性銀行倒閉」報告之見解。該場研討會之探討重點包括銀行退場清理應選擇司法或行政程序，以及非系統性銀行倒閉之清理方法，並以菲律賓之司法清算及我國之行政清理舉例說明此兩種途徑發展之特性及優點與應對未來所存在的挑戰。

## 壹、歐洲銀行破產及清算程序之碎裂本質

### 一、 歐盟因應金融危機之改革

2008 年全球金融危機顯現出當時銀行監理方面存在著運作上的若干重大缺失習矣不察，例如許多銀行已從事跨國營運活動，但監理法規未能跟上時趨仍舊侷限在單一國家層級，難以進行有效的跨國監理。為此，對危機預為因應，歐盟進行了一連串金融改革措施，包括金融體制調整及擴大國際間的金融合作，具體措施包含創立新的金融監理體系與機關，及修正相關監理規則，以期有效規範銀行與金融市場及市場參與者，並逐漸擴大跨境金融監理的力度。

為設立銀行監理聯盟，歐盟執委會（European Commission）先就相關法規及監理機制進行改革，主要包括下列三大面向：

- (一) 設立單一監理機制（Single Supervisory Mechanism, SSM），統一監理歐元區<sup>(註 2)</sup>大型銀行。2013 年 10 月 15 日公布歐盟理事會 1024/2013 規則，即單一監理機制規則，指定歐洲中央銀行（ECB）為主管機關，並於 2013 年 11 月 3 日正式生效。
- (二) 建立單一清理機制（Single Resolution Mechanism, SRM），統一清理經營不善金融機構，有序地結束無法繼續營運之金融機構，保護納稅人資金，減少對實體經濟造成損害。SRM 於 2014 年 4 月經歐洲議會通過設置，並

要求所有 SSM 會員國須加入 SRM。另 2014 年 7 月 15 日「單一清理機制條例 (Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR)」正式公布，2015 年 1 月起正式獨立運作。

- (三)設立單一存款保險機制 (Single Deposit Guarantee Scheme)，整合歐元區各國存款保障規定，並制訂單一規範 (Single Rulebook) 作為銀行監理聯盟所管轄之銀行法律遵循之依歸，包含資本要求指令第四版 (Capital Requirement Directive IV, CRD IV)、銀行復原及清理指令 (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD<sup>(註3)</sup>) 及存款保障制度指令 (Directive on Deposit Guarantee Schemes, DGSD; Directive 2014/49/EU)，上開法規適用所有歐盟內含括歐元及非歐元區<sup>(註4)</sup>之 28 個會員國。

單一監理機制僅適用於歐元區及基於自願參與該單一監理機制之歐盟國家，由 ECB 直接或間接監理，必要時得越過各該會員國之政府，逕對銀行下達指令。ECB 於 2014 年 11 月 4 日起取得單一監理機制的專屬職權，負責歐元區重要銀行 (significant bank) 的直接監理，以及監督參與會員國的監理活動。

## 二、重要銀行之認定及監理

歐元區的金融機構包括銀行、信貸機構、金融控股公司、混合金融控股公司及未使用歐元之歐盟國家內銀行所設立的分支信貸機構，如有符合下表所列任何一項標準者，就屬「重要銀行」，由 ECB 直接監理。倘未被認定為重要銀行，稱為「非重要機構 (less significant institution, LSI)」，由所在國之主管機關 (national competent authorities, NCA) 監理。ECB 的職責在於確保體系內監理標準之一致性；其他決定不加入單一監理機制的歐盟國家監理機關，則就監理合作事宜另行簽訂備忘錄 (MOU)。

單一監理機制 (SSM) 對重要銀行之認定標準<sup>(註5)</sup>

規模	總資產超過 300 億歐元者
經濟重要性	對特定國定或歐盟經濟具重大意義者
跨境活動	總資產超 50 億歐元且在一個以上之單一監理機制會員國之跨境資產占負債比超逾其總資產占負債比之 20% 者
接受財務協助	已要求歐洲穩定機制或歐洲金融穩定基金提供資金或已獲得資金者

### 三、 歐盟之銀行清理工具及銀行破產與清算法規

#### (一) SRM 制運作方式

單一清理機制 (SRM) 包含金融機構單一清理委員會 (Single Resolution Board, SRB) 及金融機構單一清理基金 (Single Resolution Fund, SRF)，由 SRB 管理及決定如何使用該基金。

SRB 為單一清理機制的決策核心，由 ECB、歐盟執委會與各國清理機關 (National Resolution Authority, NRA) 組成，其主要任務是依據「單一清理機制條例 (SRMR)」與「銀行復原與清理指令 (BRRD)」為在單一監理機制下接受 ECB 直接監理的銀行評估清算之可能性及草擬清理計畫 (resolution plan)，且若該計畫不被會員國執行，SRB 有權直接對銀行下達指令。

有關單一清理機制之清理程序如下：

#### 1. 由 ECB 通報應予清理之銀行

根據「單一清理機制條例」規定，受單一監理機制管轄之銀行一旦陷入嚴重財務困難並需要清理時，由 SRB 草擬銀行清理計畫，以有效控管清理程序，避免對公共財政與實體經濟造成過大損害。惟 SRB 本身不具備主動判斷銀行是否需要進行清理，必須經由單一監理機制之判定，並由 ECB 發送銀行面臨困難之警訊，才能適時介入。

#### 2. 應予清理銀行之自力救濟

清理必須遵循 BRRD 規定，原則上，要求股東與債權人先為銀行的倒閉付出代價，亦即銀行若爆發危機，應優先嘗試出售業務、拆分資產等方案，於股東與債權人透過債務與股權減計之內部紓困方案，進行該銀行資本重建 (bail-in) 手段，承擔不低於總負債之 8% 損失後，才能接受外部退場措施 (bailout)。

### 3. 由 SRB 評估清理公益性

針對財務困難之銀行是否值得清理應由 SRB 先行評估，如清理符合歐盟整體「公共利益 (public interest)」，則規劃並草擬清理計畫，運用金融機構單一清理基金，但額度不得高於總負債的 5%。

## (二) 符合 SRM 機制者適用 BRRD

依前述機制，受 SRB 管轄之金融機構清理退場時，優先適用 BRRD 之規定與措施。亦即，清理機關只能依據適用於全歐盟區之 BRRD 規定清理問題銀行。

單一監理機制所轄之銀行，ECB 保留其破產程序啟動權，並由 ECB 諮詢 SRB 後，對「即將倒閉或可能倒閉 (Failing or Likely to Fail, FOLTF)」之問題銀行進行評估後通知 SRB，再由 SRB 評估該銀行是否符合清理行動條件。

至於是否符合公共利益原則之測試，需考量該問題銀行的功能及核心業務是否具「系統重要性」及「可替代性」，以決定其是否具備關鍵重要性。問題銀行之功能是否具系統重要性之判斷，需依市場占有率、國內及跨境風險、相互關聯程度、功能的複雜度，以及得否由市場競爭者替代等諸多因素進行綜合評量。

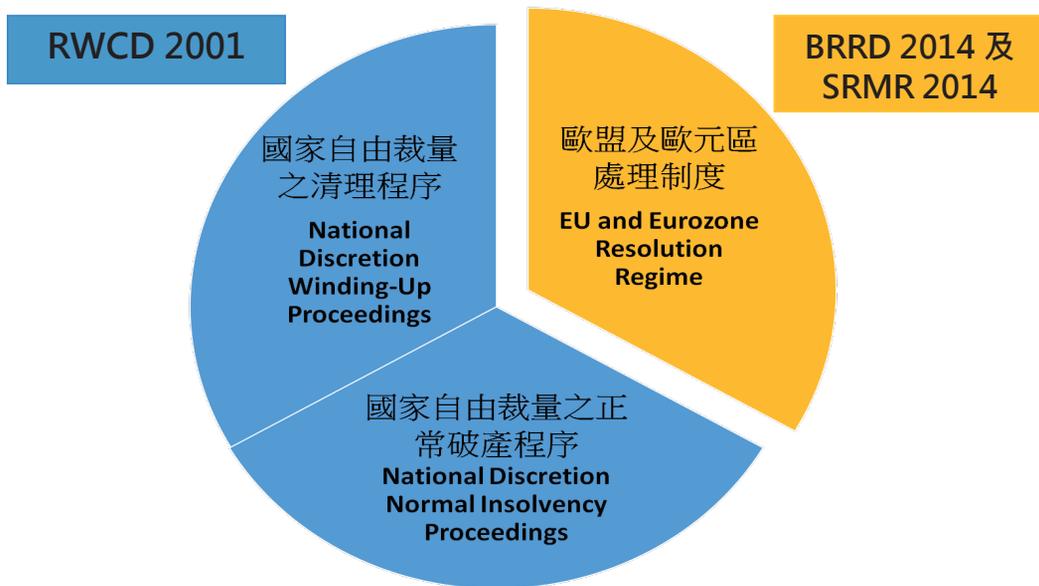
## (三) 不符合 SRM 機制者適用 RWCD 及各國破產法制

經「公共利益」原則測試後，就不符合單一清理機制之銀行轉回依其國內之破產法制與程序處理，惟如此一來，造成歐洲銀行破產法規高度多樣化，因為各國採行的方法不僅取決於法院參與案件管理的程度，尚須取決於適用之實體法。

對於未通過「公共利益」測試而無法適用 BRRD 清理工具之銀行<sup>(註6)</sup>，

除了適用 2001 年歐洲議會及理事會制定的信用機構重組及清算第 2001/24/EC 號指令（Reorganization and Winding-up Directive of 2001，簡稱 RWCD 2001<sup>(註7)</sup>）規定之銀行的法律衝突相關條款外，別無其他歐盟法規得以適用。此外，有關 RWCD 2001 宣示之普遍性原則是否適用於各國破產程序，例如：對於所有倒閉銀行資產之處分與請求權，除具有別除權外，均應平等對待，以及破產銀行總部及其在歐盟的國外分支機原則上應適用單一之破產程序。然而，是否適用上述平等原則係專屬母國清理機關及法院管轄與自由裁量，歐盟各國破產法制與程序至今仍無實質性的統合。

歐洲之銀行清理法規適用情形如下圖：



#### 四、公益性之認定缺乏一致性

歐盟制定 BRRD 規範清理制度之緣由，係為確保銀行關鍵功能不中斷及避免對金融穩定構成威脅；而銀行進行一般破產清算、不提供關鍵功能，係假設銀行受監理的業務中斷不會威脅到金融穩定。惟以是否具「公共利益」來決定「清理」或「清算」銀行的實務缺乏一致性，因而引發對預測性及確定性的疑慮，且決定銀行「即將倒閉或可能倒閉（FOLTF）」後的銀行破產啟動決定權，可能不屬行政機關之職權。

歐盟 2010 年設計的銀行危機管理機制，旨在確保一家銀行的問題是不可逆且沒有民間或監理解決方案時，BRRD 為清理機關之首選方案。因此，倒閉銀行一般應在普通破產程序中清算，只有在不可行時，基於金融穩定理由才得使用 BRRD 提供的替代工具進行清理，以盡量減少危機蔓延，防止或延緩連鎖反應，確保重要經濟功能繼續，實現剩餘資產價值最大化，尚可促成重組後銀行回歸私部門。

然而，ECB 主管的單一監理機制下重要金融機構，並不同於該機構日後必定依循 BRRD 進行清理，前已說明不再贅述。茲整理 SRB 之相關清理決議如下表：

銀行名稱	ECB 重要金融機構	其他系統性重要金融機構	SRM 機制清理 - 符合公共利益原則	各國法制破產 / 清理 - 不符公共利益原則
Banco Popular Español	✓	✓	✓	
Banca Popolare di Vicenza SpA	✓	×	×	✓
Veneto Banca SpA	✓	×	×	✓
ABLV Bank Lat-via (parent)	✓	✓	×	✓
ABLV Bank Luxembourg (subsidi-ary)	×	×	×	✓

#### (一) 清算－破產選項

##### 1. 義大利 Banca Popolare di Vicenza 及 Veneto Banca SpA 銀行

義大利 Banca Popolare di Vicenza 及 Veneto Banca SpA 銀行被 ECB 視為重要銀行，其中 Veneto Banca 銀行為 Veneta 地區第二大銀行，資產總額約為 300 億歐元，員工人數約 6,000 人。

2017 年 6 月，SRB 決議 Banca Popolare di Vicenza SpA 及 Veneto

Banca SpA 兩家銀行未符合啟動清理之條件，因而，該兩家銀行依義大利主管機關發起之該國破產程序進行清算、了結業務。SRB 決議之理由是，此兩家銀行未被義大利主管機關依資本要求指令（CRD IV）之資本緩衝目的列為其他系統性重要機構（Other Systemically Important Institutions, O-SII's）。

2017 年 6 月 25 日，義大利政府宣布，將該兩家銀行拆分為 Good Bank 及 Bad Bank，並將 Good Bank 以 1 歐元的象徵性價格出售予義大利第二大銀行「聯合聖保羅銀行（ISNPY）」，並由義大利政府承擔清理該兩家銀行大量不良放款的責任，包括向聯合聖保羅銀行支付 52 億歐元及提供 120 億歐元擔保。義大利政府動用之總體資金為 170 億歐元，為最初預估使用公共資金重組該兩家銀行所需規模的三倍，並獲得歐盟執委會批准，義大利得按其國內規定處理銀行業危機，遂使兩家銀行未依更嚴格之歐盟規則進行清理，其結果反而造成納稅人須負擔更龐大的清理成本。

## 2. ABLV Bank Latvia 及其子行 - ABLV Bank Luxembourg

同樣地情況，2018 年 2 月，SRB 認定拉脫維亞一家大型銀行 - ABLV 銀行（係拉國前三大銀行）不具關鍵功能，決議不採取 SRM 機制清理。然而，拉脫維亞金融及資本市場委員會（Financial and Capital Markets Commission, FCMC）卻將該行歸類為資本緩衝目的之其他系統性重要機構。另外，ABLV 在盧森堡的子行（盧森堡當局未將該子行列為其他系統性重要機構）因其母公司清理而被視為倒閉。該兩家銀行由 ECB 宣布分別依拉脫維亞及盧森堡的法律進行清理。

準此，SRB 的結論是，對上述兩家 ABLV Bank 母、子行啟動 SRM 機制之清理行動不符合公共利益原則，特別是該兩家銀行均未提供實體經濟所需之關鍵功能，因 ABLV 的主要業務係非居民存款，且預計其倒閉不會對此兩國或歐盟其他成員國之金融穩定產生重大不利影響。

### (二) 清理選項

克羅埃西亞監理機關清理 Jadranska 銀行—次區域利益

克羅埃西亞之 Jadranska Banka d.d. 銀行設在 Sibenik，資產總額約 3 億歐元，占克羅埃西亞總市場比率不到 1%（約 0.43%），排名第 21 大銀行。然而，從區域角度來看，其存款占該地區存款總額的 34%，對該地區商業部門的融資占 50%，且由其營運的 ATM 機器超過一半。

2015 年 6 月 11 日經克羅埃西亞國家銀行（HNB）接受的 Jadranska banka d.d. 銀行清理計畫明確指出基於下列二項主要清理目標，認為清理該行對公共利益是必要的：

- 確保關鍵功能持續營運。
- 降低對特別公共財務協助之依賴來保護公共資金。

克羅埃西亞存款保險及銀行清理局（State Agency for Deposit Insurance and Bank Resolution）管理委員會根據 HNB 的建議，決定自 2015 年 10 月 9 日起對 Jadranska Banka d.d. 啟動清理程序。2017 年 2 月，存款保險及銀行清理局宣布出售價值約 670 萬歐元的 Jadranska Banka d.d. 100% 股本計畫，2018 年 7 月 16 日由 Hrvatska Postanska Banka d.d. 銀行承受。

## 五、司法清算與行政清理

前述之 RWCD 2001 允許以行政及司法二種方式進行銀行清理與破產清算。BRRD 則採行政程序清理銀行，並賦與清理機關執行權限。比照司法清算與行政清理，前者是一種在破產程序中，被動地保護民間利害相關人權益並追究個人責任；後者係主動地保護政府及民間利害關係人之利益與權利。無論採何種方式，均需提高法院及行政機關的專業度，俾在此種依賴時間的決策中，更瞭解公、私利益的敏感性。如果破產程序由行政機關發動，並由法院監督該程序以確保公平，則可採用混合式，惟法院不得撤銷行政決議。此外，尚需維護法院及行政清理之獨立性，以保障決策的信任度。下文茲以 ABLV Luxembourg SA 盧森堡銀行及 Southsea Mortgage & Investment Company Ltd 英國銀行為例，分別說明法院及行政主導的清算。

### （一）ABLV Bank Luxembourg 之清算途徑：法院主導

母公司 ABLV Bank Latvia 進行清理後，ECB 認為該行在盧森堡的

子公司 ABLV Bank Luxembourg，因依賴母公司的財務支援及客戶，有可能倒閉，且 SRB 已決議 ABLV Bank 之母公司及子公司 ABLV Bank Luxembourg 均進入清算程序。

因拉脫維亞及盧森堡的破產採單一實體法，即清算程序在各地區分別進行，非由母公司的法院協調統一程序。盧森堡適用下列兩種不同程序，且法院之裁定不受主管機關意見之拘束：

- 進入暫停支付程序，俟恢復財務狀況後繼續營運或於無法恢復後逕行清算。
- 進入司法清算程序，即自動撤銷銀行營業特許執照。

有關 ABLV Bank Luxembourg 之清算經驗整理歸納如下：

1. 盧森堡證券監督委員會（Commission de Surveillance du Secteur Financier, CSSF）為管理盧森堡存款保障計畫（Fonds de Garanties des Dépôts Luxembourg, FGDL）的指定機構，於 2018 年 2 月 19 日向盧森堡商事法院（盧森堡地區法院）提出申請，要求 ABLV Bank Luxembourg 處於暫停支付狀態的保護下。
2. 2018 年 2 月 23 日，因 SRB 決議 ABLV 銀行及盧森堡 ABLV 子行根據當地法律清算，CSSF 於 2018 年 2 月 26 日決定清算 ABLV Bank Luxembourg，並於 2 月 27 日向法院提出雙重申請，要求盧森堡商業法院同意該行清算或暫停支付。
3. 2018 年 3 月 9 日，盧森堡商事法院駁回關於清算 ABLV Bank Luxembourg 的申請，理由是缺乏證據足資證明該銀行的財務狀況不佳。然而，法院承認第二項請求，並給予六個月的暫停支付制度保護，以便該行尋找新的投資人，且任命兩名外部人員擔任該行的臨時管理員，監督該行的決策及協尋新股東。
4. 2018 年 10 月 5 日，盧森堡商業法院就 ABLV Bank Luxembourg 申請延長暫停支付制度期限舉行聽證會，並於 10 日宣布決定將保護期限延長四個月，以便該行有足夠時間作出更好的安排，持續與有意願的投資人進行溝通協商。

5.2019 年 6 月，ABLV Bank Luxembourg 有鑑於自 2018 年 3 月以來延長期間肇致重大的財務損失，為保護存款人及股東之利益，決定同意開始司法清算程序，且由 CSSF 向盧森堡商業法院提出申請將該行納入司法清算程序，法院也於同年 7 月撤銷之前實施的保護機制並開始進行司法清算。

## (二) Southsea Mortgage & Investment Company 之清理途徑：行政主導

### 1. 英國銀行清理程序

英國《2009 年銀行法》引入專門適用於銀行的特別清理機制（special resolution regime, SRR），因而改變了英國銀行倒閉時適用普通破產程序之傳統。SRR 由三部分組成，即穩定化措施、銀行破產程序及銀行管理程序；相關主管機關包括英國央行（BoE）、財政部及金融服務管理局（Financial Services Authority, FSA）。其中有關破產程序內容闡釋如下：

#### (1) 銀行破產令（bank insolvency order）之申請

《2009 年銀行法》排除普通破產程序規定，亦即原先得由銀行及銀行債權人申請破產之權利，轉由監理機關行使，以啟動銀行破產程序。其次，有權向法院申請銀行破產令之監理機關包括：英國央行、FSA 及國務大臣（Secretary of State）。再者，於提出破產申請時，必須提名破產銀行清算人（liquidator）人選。

#### (2) 申請銀行破產令需具備下列三個理由

理由 A：銀行無法或可能無法償還其債務，且必需表明銀行根據協議到期應付未付之違約金額。

理由 B：銀行清理符合公共利益。

理由 C：銀行進入清理符合正當及公平原則。

#### (3) 銀行清算人在破產程序中之二項目標

目標 1：確保每位合格存款人的帳戶移轉至另一家金融機構，或在確實可行下讓存款人儘速收到金融服務賠付制度（Financial Services Compensation Scheme, FSCS）之賠付款。

目標 2：清算銀行事務，並達成銀行全體債權人之最佳利益。

## 2. 英國南海抵押貸款投資公司（Southsea Mortgage & Investment Company Ltd，下稱 Southsea 銀行）之清理經驗

Southsea 銀行設立於英格蘭南部海岸的 Portsmouth 地區，是一家擁有 250 多戶存款戶及約 740 萬英鎊存款的小銀行，因經營不善，2011 年 6 月中在 FSA 決定啟動 SRR 及隨後英國央行向法院提出銀行破產令申請後，獲法院同意進入破產程序，並指派 BDO LLP 會計師事務所擔任該行清算人，且於 2011 年 6 月 16 日停止營業。

FSA 在作成上述決定時，已確認符合 2009 年銀行法之啟動 SRR 條件：即 Southsea 銀行不再符合 FSA 規定（2000 年金融服務及市場法，Financial Services and Markets Act 2000）之作為存款收受者的營運門檻條件，且沒有合理的可能性，使該行能再次符合門檻條件。英國央行在向法院提出申請時，亦與 FSA 及財政部進行討論，並根據銀行法對 SRR 目標的可能清理選項進行評估。而英國央行提出申請後，法院認定 Southsea 銀行符合「2009 年銀行法」第 96 條，無法或可能無法償還其債務之規定。

該行清算人 BDO LLP 會計師事務所，基於目標 1 優先於目標 2 之理念，而採取實現目標 1 的策略，並在達成目標 1 時通知委員會，以通過「全額賠付清算」。

清算人在任命的第一天營業結束時，便將客戶歸戶檔（SCV）之賠付資料送交 FSCS。FSCS 在第二天營業結束時已能對 80% 之存款人辦理賠付款支付。於本案例中透過快速賠付讓存款人取得資金，從而大幅降低對金融秩序的影響。

## 貳、非系統性銀行之破產處理選項

銀行因性質特殊，例如銀行調配財務槓桿與資金運用期間、提供基本金融服務與作為貨幣政策之傳遞管道，以及銀行如發生危機之處理成本高昂，即使小型銀行倒閉也可能引發系統性危機。然而，全球約有三分之一的國家未針對銀行制

定專有的破產制度，且依金融穩定委員會（FSB）之金融機構有效清理制度之關鍵要素（Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions，下稱「FSB 關鍵要素」）指出，各國僅將銀行清理的國際標準施行於系統性重要銀行。至於，何種破產程序及工具適用於規模較小的非系統銀行之疑義仍懸而未決。2018 年 10 月號 FSI Insight 刊載之「如何管理非系統性銀行倒閉」報告，蒐集了 12 個國家所實行適用於較小規模銀行之特定破產制度，並與普通破產制度相互比較，以了解其間之差異，且討論銀行破產處理的有效要素。

## 一、破產及清理之定義

（一）銀行破產（Insolvency）及清理（resolution），其定義迄今無一致之共識，且實施方法各異，有採行政清理與銀行破產合一制度，亦有採行清理及破產分開機制，例如：

1. 「FSB 關鍵要素」所稱之銀行清理包括清算。
2. 某些國家之銀行破產制度包括得以運用之行政清算權力，如資產移轉權。
3. 若干地區的銀行清理制度與破產制度涇渭分明，如歐盟。

（二）FSI 文獻之定義

前述 FSI 「如何管理非系統性銀行倒閉」報告，將銀行破產及清理定義為：

1. 系統性銀行之清理：保留倒閉之系統性銀行的關鍵功能，以避免對金融體系造成重大損害，包括引發系統性風險，或損及重大公共利益。
2. 非系統性銀行之破產：以有序方法進行銀行清算，並讓債權回收利益最大化且包含存款人保護等目的。

## 二、銀行破產制度之共通特徵及分類

（一）銀行破產制度之共通特徵

銀行的重要特徵影響破產程序之多個層面，包括破產啟動、目標及主

管機關與債權人之地位。銀行的主要特徵可歸納如下：

1. 追求債權回收最大化係銀行破產之主要目標

銀行破產除了對於追求滿足債權回收最大化之外，基於公益性尚有其他目標，特別是如何保護存款人，即使破產已經進入司法程序。此外，維持金融穩定亦屬處理破產銀行必須達成的目標。

2. 啟動銀行破產之理由較普通破產制度廣泛

例如資本不足或重大監理違規，即可啟動銀行的破產程序。

3. 強化行政機關的角色

銀行破產係擴大行政機關的任務，特別是負責銀行之清算可能為存款保險機構。

4. 弱化債權人的地位

銀行破產程序債權人除了受償外，傾向減少債權人於破產程序之地位，例如排除債權人申請銀行破產之權利。

(二) 破產制度及程序分類

歸納 12 個受訪司法管轄區的銀行破產制度及程序，約可分為下列幾類：

1. 根據法律框架分為二類

- 獨立的銀行破產制度（Free-standing bank insolvency regimes）：指有關銀行破產之相關規定係特別規範於一部單獨的法律、規則或法律文書中，有別於處理一般公司的普通破產制度。普通破產法僅止於與銀行破產特別規定不相抵觸時，始能適用。
- 修正的破產制度（Modified insolvency regimes）：指普通破產法與程序亦適用於處理銀行破產，惟應訂有若干特別規定，以適用銀行的特殊性。

2. 依程序分為行政及司法二種程序

- 行政破產程序（administrative bank insolvency proceedings）：指銀行破產程序由行政機關管理，司法機關未參與或僅承擔少部分任務。
- 司法破產程序（court-based bank insolvency proceedings）：指銀行破產

程序由清算人發動，清算人為法院的官員，行政機關之地位與功用有限。

下表是前述 FSI「如何管理非系統性銀行倒閉」一文所載之 12 個國家之銀行破產制度類型及程序，雖然獨立的破產制度通常亦為行政程序，如巴西、希臘、義大利、墨西哥、菲律賓及美國，但也有少許例外。例如，加拿大及盧森堡之銀行破產制度，雖與一般公司破產規定有所區分，但仍以法院程序處理銀行破產。同樣地，將銀行破產程序與司法程序結合者，如愛爾蘭及英國，係修改普通破產制度，並就某些重要的程序規定予以修正後，適用銀行破產程序。

各國破產制度與程序類型表

國家	破產機制之類型	行政與司法程序
巴西	獨立的銀行破產制度	行政程序 *
加拿大	獨立的銀行破產制度 **	司法程序
希臘	獨立的銀行破產制度	行政程序
愛爾蘭	修正的公司破產法	司法程序
義大利	獨立的銀行破產制度	行政程序
盧森堡	獨立的銀行破產制度	司法程序
墨西哥	獨立的銀行破產制度	行政程序 ***
菲律賓	獨立的銀行破產制度	行政程序 ***
斯洛維尼亞	獨立的銀行破產制度	行政程序 *
瑞士	獨立的銀行破產制度	行政程序
英國	修正的公司破產法	司法程序
美國	獨立的銀行破產制度	行政程序

\* 另立法規定以法院程序為基礎之破產制度。

\*\* 清算及重建法案 (Winding-up and Restructuring Act, WURA) 適用於聯邦銀行及不受普通破產法規範的特定公司 (即 Canadian Bankruptcy and Insolvency Act)。

\*\*\* 立法限縮法院參與，主要是行政程序。

### 三、銀行破產的工具或措施

銀行破產制度中可用的工具因國家 / 地區而異，至少任何破產程序都涉及資產回收用以償還債權人，以及銀行破產機制可優先償還要保存款人的存款。然而，快速支付要保存款人通常是透過存款保險制度的賠付來達成，此種情況下，存款保險機構在清算中取得要保債權的代位權。綜合 12 個受訪國家的破產工具如下：

#### (一)破產工具的種類

- 1.要保存款賠付及清算。
- 2.移轉存款：例如以購買與承受 (P&A) 作為賠付的替代方案，保留存款提取權限。
- 3.設立過渡銀行：承受倒閉銀行之資產負債，減緩存款提領，以等待出售時機。

(二)在 12 個受訪國家中，實行行政清理制度者最常任命存款保險機構為清理人。

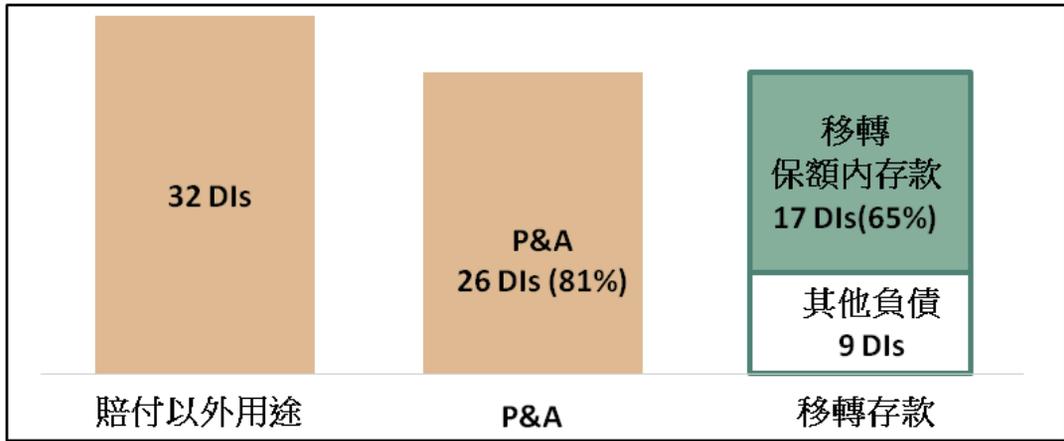
(三)有可運用資金時可擴大破產工具之選項，例如：有充足的存款保險基金可資運用時，得採取損失分擔協議或保證等配套財務措施。

### 四、使用存款保險基金來防止破產或提供財務協助

#### (一)存款保險基金用於賠付以外用途

- 1.如下圖所示，於 50 個 IADI 成員中，有 2/3 的成員可使用存款保險基金進行「替代」方案。簡言之，逾 80% 的 IADI 成員得提供資金挹注 P & A 交易，其中約 65% 只能資助保額內存款移轉，不得對其他負債提供財務協助。
- 2.60% 的成員可在清理或破產時對銀行或過渡銀行提供財務協助，例如挹注資本或流動性。
- 3.40% 的成員得提供財務協助以防止倒閉。

存保基金用於賠付以外用途



## (二)提供財務協助之權限

### 1.得使用存款保險基金進行財務協助之上限

80% 的案例有財務協助上限或最小成本測試之適用，其中 40% 的成員在特殊情況下得豁免適用或得超逾上限（通常為對金融穩定或經濟造成風險時）：

- 資本協助：有上限者 90%；可超逾上限者 > 50%
- 流動性協助：有上限者 85%；可超逾上限者 > 40%

### 2.決策控制權

- 60% 的存款保險機構能全權負責資金的使用決策，其中 40% 的存款保險機構也是清理機關。
- 20% 的存款保險機構，與其他機關聯合決定資金的使用，其中 70% 的存款保險機構有否決權。

### 3.備用（緊急）資金

- 僅公共資金 - 10%
- 僅民間資金 - 25%
- 公共及民間資金 - 60%
- 無 - 小於 5%

## 五、有效的銀行破產制度要素

### (一)有效的銀行破產制度

- 1.制定銀行專用破產制度，俾為不符合公共利益門檻或其他狀況需使用特別工具清理時，提供有效的替代工具。
- 2.可針對銀行業務的特殊性、及時性與專業知識需要，量身制定銀行專用的破產制度，俾有效清理倒閉銀行。
- 3.在速度、效率、專業知識及債權人保障方面，權衡行政及司法制度：
  - 行政制度有助加快破產程序：清理倒閉銀行及相關公共利益問題時，首重速度，採行政制度，由行政機關或其指定的清算人作出大部分或全部決定，可減少與法院訴訟程序相較之處理時間與成本。
  - 銀行破產的專業知識可能集中在行政機關，此亦有助清理速度及效率。行政制度還可透過提供權責機關傳統清算措施以外的其他工具，為有序銀行破產提供更多的選項。
- 4.提供更多的清理工具可使破產制度更為有效，且更能保存銀行價值。
- 5.備妥所有與銀行破產有關的計畫，例如快速移轉存款或存款賠付，以加速清理。
- 6.任何涉及跨境的破產或清理均是複雜且具挑戰性，單靠銀行專用制度難以順利解決問題，還需跨境協商，而行政機關間的協商，較之須經冗長的法院調查與辯論程序之處理方式來的容易。

### (二)存款保險基金的使用

- 1.P&A 交易：可保護存款人，降低存款保險基金成本，保存金融機構價值，並減少營運中斷對金融秩序之影響。例如：損失分擔交易可以減少首筆資金支付，但需有嫻熟業務及交易的員工來協助審查、監控及評估承受機構的持續經營價值。
- 2.財務協助：擴大選項但需承擔風險，包括「雙重危險」、道德風險、評估償付能力、抵押品管理與鑑價，及與中央銀行流動性之關係等。
- 3.財務協助上限：盡量減少陷入資金枯竭的風險，但可能限制極大壓力情

境下的清理選項（如：沒有清理基金）：

- 財務協助上限根據包含的成本可能或多或少會有所限制：倘包含間接或連鎖效應衍生之成本，則限制較少。
- 存款人優先權的影響：倘保額內存款之債權順位最優先，則破產時存款保險機構的高回收率可能會嚴重限制可用於替代措施的存保基金金額。
- 系統性危機之豁免或超逾上限提供更大的彈性，但需為存款保險基金安排足夠的備用資金。

## 參、菲律賓之銀行清算機制

### 一、法律架構

#### （一）PDIC 章程為管理銀行破產之特別法

菲律賓之問題銀行清理，依 2016 年修正之菲律賓存款保險公司（Philippine Deposit Insurance Corporation, PDIC）章程（Republic Act No. 3591，以下簡稱 PDIC 章程）規定，除允許 PDIC 於銀行繼續開門營業下進行退場清理，以降低銀行停業帶來的風險及促進金融穩定外，亦提供 PDIC 得在停業清算下進行無縫移轉，由其他要保銀行以購買資產及承受負債（P&A）方式承接停業銀行，不必提報清算法院核准，逕依債權優先順位辦理資產分配，以加速清算程序及提高停業銀行債權人之回收機會。有關其章程規定的問題銀行清算內容摘述如下。

#### （二）PDIC 為停業銀行法定清理人

PDIC 章程第 12 條規定，當菲律賓中央銀行（Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP）貨幣委員會（Monetary Board, MB）勒令銀行停業時，應指定 PDIC 為清理人（receiver），並依該法執行接管及清算程序；且經貨幣委員會停業的銀行不得再申請復業。

另依菲律賓中央銀行法第 30 條規定，貨幣委員會依監理或檢查部門之報告，發現銀行或準銀行有下列情形之一時，無須舉行事前聽證會，即

得勒令該銀行停止國內業務，並指派 PDIC 擔任清理人，清理該銀行：

1. 銀行無法支付正常情況到期之債務，但不包括因金融恐慌導致異常需求所引起之無力償還。
2. BSP 認定銀行之資產變現價值已不足支應其負債。
3. 銀行繼續營業可能造成存款人或債權人之損失。
4. 銀行發生舞弊或有不當處分資產或交易等情事。

### (三) 清理人職權及銀行清算方式

#### 1. 清理方式

清理人有權採取下列任何一種或組合之清算模式清理停業銀行，且無需停業銀行股東、董事會、債權人或存款人的同意：

- (1) 傳統清算。
- (2) 購買資產及承受負債。

#### 2. 清理人之職權

除現行法律授予清理人之權力外，PDIC 擔任停業銀行清理人尚具有下列權力：

- (1) 代表停業銀行清理事務。
- (2) 為債權人之利益蒐集及管理停業銀行之所有資產、記錄及事務。
- (3) 盡可能地將停業銀行的資產轉換為現金或其他形式的流動性資產。
- (4) 對停業銀行之董事、經理人、員工、停業銀行之代理人及與停業銀行相關或關聯之其他機構提起訴訟及強制執行，以回收資產。
- (5) 指派或僱用具有銀行、金融、資產管理或改善管理等能力之人員或機構，代表 PDIC 執行停業銀行清理人之職務，或協助 PDIC 辦理相關事務。
- (6) 指派或僱用具有取證及詐欺調查能力之人員或機構，辦理不法調查。
- (7) 以停業銀行之可用資金，支付公用事業費、租金及停業銀行之員工薪資，但支付之薪資不得超過三個月。
- (8) 收取停業銀行之授信及其他債權，且為停業銀行債權人之利益，得變更放款或索賠條款。

- (9)於必要時重新委聘或留任原有之律師。
- (10)為保存或防止資產損耗、贖回停業銀行之抵押資產，或為盡量減少存款人及債權人之損失，於必要時，得以停業銀行之任何資產為擔保辦理借款。
- (11)停業銀行原訂存款利率異常高於當時正常利率時，清理人 PDIC 得調降利率至合理水準。惟調降利率之適用範圍為尚未付款之應付利息。
- (12)以銀行可用資金，包括清理人透過資產變現所得，支付資產保管及停業銀行清算所生之合理成本與費用，不需清算法院核准。倘銀行的資金不足，PDIC 得先行墊付，並於銀行資金到位時，收回墊付款。
- (13)依民法或其他法律之債權優先順位規定清償債權。

### 3. 資產分配

財產分配應先扣除信託財產，並依據民法規定之債權清償順位製作分配表（Project of Distribution），列明可受分配債權人之分配數額。清算費用應先於其他債權受償，清算銀行員工之薪資及執行清算程序而生之費用均屬清算費用。此外，PDIC 以保險人身份辦理賠付後，其賠付款亦可優先受償。至於存款人之受償順位則與普通債權人相同。債權清償之順位如下：

- (1)信託財產。
- (2)清算費用。
- (3)擔保債權。
- (4)優先債權，例如勞工債權、PDIC 之賠付款。
- (5)普通債權。

前述債權分配後若有剩餘財產，可分配給前述債權自停業日起至分配日止依法定利率計算之利息；最後倘有剩餘，再分配予股東。

清理人製作之分配表應經清算法院認可，且依分配表對債權人為清償後，應報經法院裁定清算完結。

## (四) 停業通知及接管作業

### 1. 停業通知

PDIC 受指派為停業銀行清理人後，應將停業通知送交停業銀行現行最高層級經理人，無最高層級經理人時，應於銀行營業場所或主要入口處公告停業通知。銀行停業，於停業通知送達時視為生效。

## 2. 接管作業

銀行經停業清算，應停止收受存款及新增放款、停止董事及股東權限、限制資產處分、金融機構章程及內部規章暫停適用、銀行資產得免受扣押、執行等。

清理人有權行使合理的權力，包括強行打開銀行營業處所及行使必要的行為，以對銀行進行實際佔有及保管銀行資產、記錄、文件及負責該行之事務。

以信託身分為銀行管理信託資金及其他資產的所有董事、高級職員、僱員或代理人，於銀行停業後，應立即向清理人交代並交出其持有、保管及管理的停業銀行資產、記錄及相關事務。

## (五) 購買資產及承受負債

清算程序中，清理人有權促成其他要保銀行購買停業銀行之資產並承受其負債（即 P&A），不需清算法院核准。行使此一權力時，應依民法或其他法律之債權優先順位規則，且遵守 PDIC 董事會通過之規定。處分停業銀行之分行執照及其他銀行業務執照時，應經 BSP 核准。

清理人決定一家銀行得否購買資產及承受負債之交易行為，應具終局效力，任何法院均不得予以撤銷。

## (六) 傳統清算 (Conventional Liquidation)

涉及清算法院的組成，該法院具有裁決爭議債權的專屬管轄權及核准停業銀行的資產分配計畫 (Asset Distribution Plan, ADP)。

### 1. 資產管理及轉換

(1) 清算人收集的資產應經評估及驗證其存在、所有權、狀況及其他因素，以確定其可變現價值。在資產管理、維護及處置上，清算人應考量成本效益、停業銀行之資源及潛在資產回收性。

(2) 清算人決定停業銀行的資產處分時，應依相關規則及程序之規定，並

以公平及透明方式辦理。

(3)清算人管理及轉換停業銀行資產之方式相關規定。

(4)清算人管理及轉換停業銀行資產適用之規定。

(5)清算人有權將停業銀行資產轉換回收之資金，用於投資政府債券、其他政府擔保的有價證券或投資級債務工具。

(6)出售銀行及其分行執照所得之收益，應屬停業銀行債權人之利益，應依存款保險法及民法與其他法律之債權優先順位規定辦理分配。

## 2. 停業銀行清算時申請協助

(1)清算協助之申請是停業銀行清算的一種特別程序，包括其債權人的附隨權利聲明及其資產處分的有效債權支付命令。

(2)清算法院對停業銀行之爭議債權具有專屬管轄權，應協助股東、董事及經理人個別責任之執行，並裁定其他可作為 PDIC 具體執行停業銀行分配計畫之所有問題。

(3)證券監理法（Securities Regulation Code）及最高法院之行政事務編號 00-8-10-SC，題為「公司重建程序規則（Rules of Procedure on Corporate Rehabilitation）」之規定，不適用於停業銀行清算協助之申請。

(4)清算協助申請書應向停業銀行主要辦事處或清算人主要辦事處所在地之地方法院提出。

(5)清算人應自收到貨幣委員會將銀行置於清算之決議起，於合理期限內提出申請書。PDIC 通常會於 30 日內擬具清算計畫，向管轄的地方法院提出清算協助之申請，並於取得法院之裁定後，在法院監督下進行清算程序。

(6)任何個人或機構對停業銀行資產之賠償請求，應自停業通知公告日起 60 天內向清算人申報債權，超過期限申報者，不予接受。經清算人拒絕之債權，應自接到拒絕債權之最後通知起 60 天內向清算法院提出。

(7)於最終資產分配計畫（final asset distribution plan）提出時，債權未能

確定者，無論是因訴訟未決或其他任何理由，均應被視為或有債權，並依建議的最終資產分配計畫，不予支付。

- (8)最終資產分配計畫經法院終局性命令核准時，停業銀行清算協助申請至此之後，無論其意圖及目的為何均應停止及終止，且清算人、其經理人、員工或代理人因來自停業銀行清算或相關作業產生之任何債權及債務，從此解除。
- (9)清算人應在清理了結期間屆期後，向貨幣委員會及證券交易委員會（SEC）提交一份核定之最終資產分配計畫的執行最終報告（final report）。
- (10)最高法院應頒布實施本節之適當的程序規則。

### 3.清算（Winding-Up）

- (1)債權人應自法院核准停業銀行最終資產分配計畫之通知公告之日起六個月內，請求賠付本金債權及盈餘分配。此六個月期間，清算人應以受託人身分，為債權人持有最終資產分配計畫分配之資產。如債權人未於前述期間內提出必要文件或拒絕接受支付之資產，將視為放棄或免除其對支付款的權利。
- (2)登記之個人股東或其正式授權代表或法院指定之股東代表，得自法院核准停業銀行最終資產分配計畫之通知公告日起六個月內，請求分配剩餘資產。此六個月期間，清算人以受託人身分為登記之股東持有最後資產分配計畫分配之資產。前述股東未於六個月內提出必要文件或拒絕接受實物之剩餘資產，將視為放棄或免除其收取剩餘財產之權利。
- (3)前述規定的六個月期限屆滿，債權人及登記之股東未申領之剩餘資產，應轉交財政局（Bureau of Treasury）。
- (4)法院核准停業銀行最終資產分配計畫之通知，自公告之日起六個月內，清算人應繼續保管停業銀行所有相關記錄。期間屆滿後，清算人有權依相關規範及規則處置。

## 二、作業架構

PDIC 擔任停業銀行清算人之作業目標，為儘速將剩餘資產分配予債權人並終止停業銀行的清算。有關 PDIC 的清理作業程序及部門如下：

### (一)作業程序

問題銀行由貨幣委員會決議清理後，指派 PDIC 進駐接管，並依下圖程序清理：



### (二)功能與結構

PDIC 的銀行清理及清算部門包含下列四個組：

1. 清理及銀行管理組 (Receivership & Bank Management Group)
  - 辦理銀行接管業務
  - 管理不屬其他組負責之事務、資產及停業後交易
  - 評估對停業銀行的債權
  - 準備及實施資產分配計畫
2. 資產管理及處分組 (Asset Management & Disposal Group)
  - 處置資產之準備
  - 資產保存及管理

- 進行市場行銷活動
- 3. 授信管理組 (Loans Management Group)
  - 管理 / 清理授信組合
  - 制定授信策略，如重組、和解清償、抵押品法拍
- 4. 清理及清算服務組 (Receivership & Liquidation Services Group)
  - 提供資料、後勤及秘書處事務支援
  - 為停業銀行的資產提供清理前、後支援
  - 預算及賠付交易控制

### (三) 菲律賓之銀行清算架構之優點

1. PDIC 執行銀行清算行政程序，可靈活地運用政策及指引，並予以調整及改進。
2. 清算法院作為裁決爭議債權之獨立機關，依現行法律規定進行司法評核程序。

## 三、PDIC 之清算經驗

菲律賓自 1963 年至 2018 年底，共有 688 家銀行停業，其中 376 家仍在清算中，其餘 312 家之清算完結報告已獲裁定。

上述已清算完結之 312 家銀行中，有 193 家是菲律賓舊中央銀行移交給 PDIC 清理，其餘 119 家為 PDIC 接管、清算完結。有關這 119 家清算完結銀行（1992 年—2018 年）之清算情形摘述如下：

### (一) 行政管理（司法前）

1. 此段期間的主要任務是辦理資產保存、回收及分配。
2. 自清算開始至資產分配計畫（ADP）報送清算法院的行政管理期間，平均約 8 年，其中 28 家銀行（占 24%）的資產分配計畫是在 5 年內（目標期限）提出。
3. PDIC 面對的作業挑戰
  - 從舊中央銀行承接大量的停業銀行。

- 自 PDIC 擔任接管人角色以來，停業銀行的數量不斷增加。
- 停業銀行的個案挑戰。
- 資產的法律及所有權問題。
- 資產分佈範圍廣闊。
- 銀行停業後發現的舞弊、違規或異常情況。
- 資源（技術和人力）限制。

## (二)司法

- 1.進行司法程序。
- 2.自資產分配計畫報送清算法院到法院最終裁定的期間，平均約 1.1 年（或 13 個月）：
  - 2010 年前報送的資產分配計畫（有 85 家銀行）：平均清理時間約 1.3 年（或 15 個月）。
  - 2010 年開始報送的資產分配計畫：平均清算時間約 0.6 年（或 7 個月）。

PDIC 於 2009 年與菲律賓司法學院（Philippine Judicial Academy, PHILJA）合作，舉辦研討會，以便司法機關更瞭解及認識 PDIC 之職權以及清算銀行時衍生之問題。

## (三)行政管理（司法後）

- 1.進行清算了結。
- 2.自法院最終裁定到清算完結，平均清算期間約 4.1 年。
  - 2012 年之前法院裁定者（102 家銀行）：平均 4.3 年
  - 2012 年起之法院裁定案件（17 家銀行）：平均 2.5 年
- 3.2012 年 PDIC 設立專門的銀行終止部門，以清理停業銀行事務，改善並簡化債權人債權清償作業方式。

#### 四、挑戰及因應

##### PDIC 清算實務之挑戰與經驗

挑戰	因應方式
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 從舊中央銀行承接大量的停業銀行</li> <li>✓ 由 PDIC 接管的停業銀行越來越多</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 組成專案小組，專注於清理積壓之資產分配計畫 (ADP)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 關閉銀行之個案挑戰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PDIC 章程第 27 條規定，除上訴法院外，任何法院均不得就任何訴訟對 PDIC 發出臨時禁止令、初步禁令或初步強制性禁令 (2004 年增訂)</li> <li>✓ PDIC 章程第 13(e.1) 條規定，銀行被清算後，無論何種情況均不得重新開業，且不允許恢復營運 (2016 年增訂)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 資產之法律及所有權問題</li> <li>✓ 資產分佈廣闊</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 負責清算的重組部門組成專案小組，專門從事授信清理 / 回收及不動產與其他財產之處分事宜</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 銀行關閉後發現之舞弊、違規或異常情況</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PDIC 章程第 10(b.1) 條規定，對銀行所犯之舞弊、違規行為及異常情況進行調查，以及在刑事鑑定及詐欺調查中得任命、僱用人員或機構的權力 (2004 年增訂，2016 年修正)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 資源 (技術和人力) 限制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 作業委外</li> <li>✓ 科技技術之採用</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 曠日費時之司法程序</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 與菲律賓司法學院合作</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 執行法院積壓裁定的資產分配計畫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 設立專門的銀行終止部門，以清算停業銀行之事務</li> <li>✓ 改善並簡化債權人債權清償作業方式</li> </ul>

## 肆、我國金融機構退場之行政清理機制

### 一、金融機構退場之法律依據

我國收受存款的金融機構可分為銀行、信用合作社、中華郵政公司、全國農業金庫及農漁會信用部，而其退場適用之清理工規如下表：

我國金融機構退場之清理工規依據

金融機構類別	主管機關	家數	監理法規	退場清理法律依據
銀行(含外國及大陸地區銀行在臺分行)	金管會	36 29	銀行法	第 62 條至第 69 條之接管及清理規定
信用合作社		23	信用合作社法	第 37 條準用銀行法之接管及清理規定
中華郵政公司		1	郵政儲金匯兌法	無
全國農業金庫	農委會	1	農業金融法	第 26 條準用銀行法之接管及清理相關規定
農、漁會信用部		311	農業金融法	第 36 條至第 37-2 條之代行職權及命令合併

### 二、問題金融機構強制退場要件

#### (一)銀行及信用合作社

銀行及信用合作社之強制退場要件，依銀行法第 62 條及 64 條規定：

- 1.第 62 條第 1 項規定：銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應派員接管、勒令停業清理或為其他必要處置。
- 2.第 64 條規定：銀行虧損逾資本 1/3 者，經主管機關限期補足資本；逾期未經補足資本者，應派員接管或勒令停業。
- 3.第 62 條第 2 項規定：銀行資本等級經列入嚴重不足者，主管機關應自

列入之日起 90 日內派員接管。但經主管機關限期完成資本重建或限期合併而未依限完成者，自屆滿之次日起 90 日內派員接管。所謂資本嚴重不足，依銀行法第 44 條第 3 項規定，指銀行自有資本占資產總額比率低於 2%。或銀行淨值占資產總額比率低於 2% 者，均視為資本嚴重不足。

## (二)農、漁會信用部

農漁會信用部之強制退場要件，依農業金融法規定：

- 1.第 37 條第 1 項規定：農漁會信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關應停止農、漁會代表、理事、監事或總幹事全部職權或其對信用部之職權，並指派適當人員代行職權。
- 2.第 36 條規定：農漁會信用部累積虧損超過信用部上年度決算淨值 1/3，或逾放比率超過 15% 者，經輔導 3 年；期滿未達改善目標，或輔導期間經主管機關認定無輔導績效者，或經中央主管機關派員代行職權者，中央主管機關得命令其所屬農漁會合併於其他設有信用部之農漁會，或將其信用部讓與其他設有信用部之農、漁會或全國農業金庫。

## 三、接管與清理之主要差異

問題金融機構之干預工具有接管與清理，如何運用，通常由相關監理機關提到「金融監理連繫小組」會議討論後決定。二者之主要差別如下表：

我國接管與清理比較表

接管	清理
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主管機關派員接管問題金融機構時，可指派存保公司或其他銀行擔任接管人。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中央存款保險公司(以下簡稱存保公司)為法定清理人(存款保險條例第 41 條規定，主管機關勒令要保機構停業時，應即指定存保公司為清理人進行清理)。</li> </ul>

接管	清理
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 接管人主要職責：管理及經營受接管機構，維持其營運不中斷，委聘專業機關辦理資產負債評估、公開標售及促成併購事宜。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 清理人主要職責：依銀行法第 62-5 條第 2 項規定，了結現務、收取債權、清償債務。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 接管期限：銀行法第 62-2 條第 5 項規定，銀行受接管期間，自主管機關派員接管之日起為 270 日；必要時經主管機關核准得予延長一次，延長期限不得超過 180 日。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 清理期限：銀行法沒有清理期限規定。</li> </ul>

#### 四、對受接管及清理機構之處分措施

##### (一) 停權處分

銀行法第 62 條之 1 規定，銀行經主管機關派員接管或勒令停業清理時，其股東會、董事會、董事、監察人或審計委員會之職權當然停止；主管機關對銀行及其負責人或有違法嫌疑之職員，得通知有關機關或機構禁止其財產為移轉、交付或設定他項權利，並得函請入出境管理機關限制其出國。

##### (二) 經營及管理權

銀行法第 62-2 條及第 62-5 條第 1 項準用規定，銀行經主管機關派員接管（或清理）者，銀行之經營權及財產之管理處分權均由接管人／清理人行使之。前項接管人／清理人，有代表受接管／清理銀行為訴訟上及訴訟外一切行為之權責，並得指派自然人代表行使職務。

#### 五、接管及清理作業

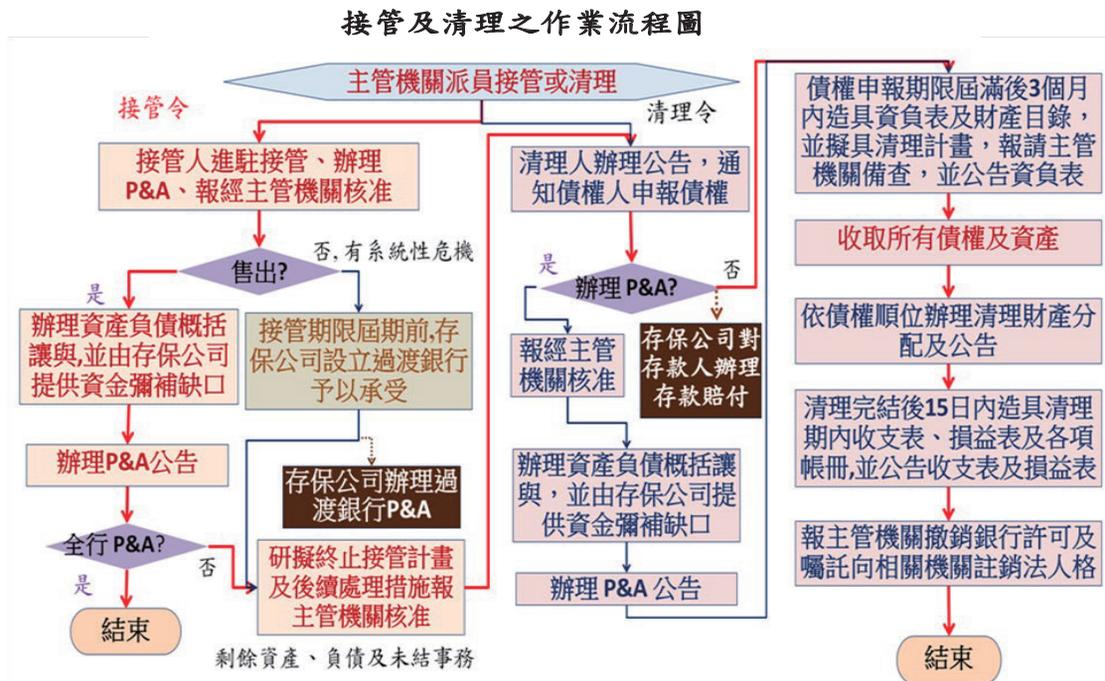
有關存保公司受主管機關指派擔任接管人或清理人之主要作業說明如下：

##### (一) 派員進駐接管或清理之當日

1. 當主管機關決定接管一家金融機構或命令一家金融機構停業清理時，通常會在接管或勒令停業當日發出接管 / 清理函令。函令中會要求該金融機構的董事會成員停止行使其職權，並告知相關機構，存保公司已指派為接管人或清理人，另會告知股東，其僅有剩餘財產分配權，沒有其他權利。
2. 存保公司接到接管或清理函令後，其工作團隊會於函令指定之時間進駐受接管或清理機構。然後，將主管機關的處分措施告知受接管 / 清理機構之負責人，並立即召開佈達會議，請各部門主管參加，宣讀主管機關之函令，並於會後擊發意見告知書，通知相關部門，接著辦理移交事宜。
3. 此外，主管機關及存保公司也會在接管 / 清理當日辦理公告。如為停業清理，存保公司將以清理人身分，另行公告，催告債權人於 30 日內申報債權，並聲明逾期不申報者，不列入清理。

(二) 接管及清理之作業流程

於主管機關（金融監督管理委員會）勒令接管問題銀行或命其停業清理後，即接管與清理之相關作業流程，茲摘要如下圖所示：



由上圖可看出，我國銀行之接管或清理，由主管機關主導，無需向法院聲報，包括接管人及清理人就任及終止接管與清理完結等。

## 六、銀行清理時之債權順位

銀行清理時之債權順位，依相關法律之規定：

第一順位：擔保債權及最優先債權。例如銀行法第 62-7 條第 6 項規定，在銀行停業日前，對於銀行之財產有質權、抵押權或留置權者，就其財產有別除權；有別除權之債權人不依清理程序而行使其權利。

第二順位：清理費用及債務。

第三順位：停業機構積欠員工之六個月內工資及依法應給付的退休金與資遣費。（勞動基準法第 28 條第 1 項規定，具有最優先受償權）。

第四順位：存款債權及稅捐，包括存保公司賠付的保額內存款、保額外存款及不保項目存款。

第五順位：一般債權。

第六順位：次順位債權。

最後順位：股東權。

## 七、存保公司之清理經驗

存保公司自 1985 年成立迄今，累計處理過 57 家問題要保機構，全部是以接管人身分辦理 P&A，讓該等機構平順退出市場。其中 38 家農漁會信用部及 10 家信用合作社係採全行 P&A，故概括讓與後不須再進行清理；其餘 9 家銀行，P&A 後留有部分資產、負債及其他未結事務由存保公司續以接管人身分進行了結。

其中一家銀行於 P&A 後，淨值由負轉為正數，存保公司於報請主管機關同意終止接管後，於 2013 年將剩餘財產交由該行股東依公司法辦理清算完畢。另有二家銀行，已全部清理完結；有四家銀行因尚有部分訴訟案及法院擔保金未取回，尚在清理中；另有二家銀行仍在接管中。

## 伍、結論

有關銀行破產制度及程序，根據 2018 年 10 月號 FSI Insight 刊載之「如何管理非系統性銀行倒閉」報告指出，有 10 個地區的法律框架採獨立的銀行破產制度，其餘 2 個地區採修正的公司破產法；而清理程序，有 8 個地區採行政程序，另 4 個地區採司法程序。於採行獨立銀行破產制度之國家中，多數採行政清理程序，僅加拿大及盧森堡，採獨立銀行破產制度，但渠等破產事件仍以法院為程序進行之基礎。

有效的銀行破產制度，應針對銀行業務之特殊性、及時性與專業性，量身制定銀行專屬的破產制度，以因應各種狀況而提供有效的替代清理工具。至於就清理程序而論，則以行政制度較具效率，考量銀行倒閉清理首重速度，以及行政監理機關具有銀行業務之專業，故由行政機關或其指定之清理人進行清理相關決策，更將節省時間及成本。另涉及跨境的破產或清理案件不僅複雜且具挑戰性，單靠各國銀行專用破產制度無法解決，還需跨境協商，各國行政機關間的協商較諸由各國法院裁判，將更適於達成共識。

我國問題銀行清理，係由主管機關依銀行法規定派員接管或勒令停業清理並指定清理人，接管及清理適用銀行法之接管及清理相關規定，不必向法院聲報，屬專法之行政清理制度。另搭配存款保險條例之現金賠付、委託代為賠付、提供財務協助促成併購及系統性危機時設立過渡銀行承受等履行保險責任方式，已具備有效銀行破產制度之要件。

鑒於全球金融危機後，防止系統性重要銀行破產對金融穩定與整體經濟之影響，已然成為國際組織與各國監理機關之主要政策目標，我國在此方面，除應持續加強對問題金融機構之監理強度，及早辨識出金融體系之系統風險訊號以預作因應外，宜強化清理機制及清理工具，以使銀行清理更為迅速有序。

## 註釋

註 1：FSI Insights on policy implementation No. 10 「How to manage failures of non-systemic banks? A review of country practices」October 2018 <https://www.bis.org/fsi/publ/insights10.pdf>。

- 註 2：係指歐盟內 19 國使用歐元之國家，包括奧地利、比利時、賽普勒斯、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、愛爾蘭、義大利、拉托維亞、立陶宛、盧森堡、馬爾他、荷蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞與西班牙。
- 註 3：歐盟制定的「銀行復原及清理指令 (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD; Directive 2014/59/EU)」於 2015 年 1 月正式生效。
- 註 4：未使用歐元之 9 個歐盟國家，包括：波蘭、捷克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞、克羅埃西亞、瑞典、丹麥、英國等。
- 註 5：資料來源：<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html>
- 註 6：歐洲的 BRRD 明確規定，倒閉銀行逕依一般破產法進行清算不會引發公共政策利益 (公共利益測試) 之虞者，不應允許依 BRRD 進行「清理」，該等銀行應依普通破產程序進行清算。
- 註 7：RWCD 2001 為歐洲議會和理事會於 2001 年 4 月 4 日發布之關於信用機構重整及清算的指令，Directive 2001/24 / EC。