

## 論著與分析

# 購買與承受交易之研究

本公司清理處摘譯

### 壹、背景介紹

### 貳、全球 P&A 交易之概述

- 一、P&A 交易之定義
- 二、P&A 之交易態樣
- 三、P&A 之機會與挑戰
- 四、P&A 之運用概況

### 參、目前實務操作與技術指引

- 一、P&A 交易之實務操作
- 二、實務操作之技術議題

### 肆、結論

### 伍、附錄

- 一、日本 C 銀行退場案例
- 二、韓國 2 家儲蓄銀行退場案例
- 三、美國 2 家銀行退場案例

---

本文出自國際存款保險機構協會 (IADI)「購買與承受技術委員會 (P&A Technical Committee)」之研究報告，摘譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文資料網址連結如下：[https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/IADI\\_PnA\\_Research\\_Paper\\_November\\_2019\\_final\\_version-for-publication.pdf](https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Research%20-%20Discussion%20Papers/IADI_PnA_Research_Paper_November_2019_final_version-for-publication.pdf)

## 壹、背景介紹

2008 年全球金融危機將「倒閉金融機構退場處理」議題推向世界論壇。金融危機期間，許多金融機構失序崩解導致金融消費者承受鉅大損失，社會與經濟因金融危機而產生混亂，因而需挹注大量公共資金以防止發生系統性危機。

鑑此，各國政府及國際組織開始討論有序暨有效處理倒閉金融機構退場所面臨之各式挑戰，尤以金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）最為積極。再者，美國制訂「陶德法蘭克華爾街改革暨消費者保護法（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）」並設置「有序清算權責機關（Orderly Liquidation Authority）」；英國於 2009 年修訂銀行法設置「特別清理機制（Special Resolution Regime）」；FSB 發布有效處理經營失敗金融機構退場之相關指引；歐盟組織於 2014 年制訂「存款保障計畫指令（Deposit Guarantee Schemes Directive）」及「銀行復原及清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）」，以利其會員國妥善並有效處理國內銀行倒閉事件及處理跨國銀行倒閉事件之合作協調機制。

各國存款保險機構為因應全球金融危機亦採行相關措施防止發生擠兌並維持金融穩定，如：提高存款保障額度及縮短賠付時程。許多國家之存款保險機構甚至擴充其職能，不再侷限於擔任單純賠付機構（paybox），部分國家存款保險機構甚至具有處理退場之職能。2009 年國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）與巴塞爾銀行監理委員會合作制訂「有效存款保險制度核心 則（下稱『核心準則』）」，該準則於 2011 年納入 FSB 健全金融制度手冊之 12 項主要標準，並列入國際貨幣基金與世界銀行之金融業評估計畫內容。「核心準則」鼓勵存款保險機構參與有效銀行退場機制，提昇存款保險機制之有效性，以確保快速並正確辦理賠付作業及處理成本與對市場衝擊最小化。

舉凡處理倒閉金融機構退場之各項措施包括：購買與承受（Purchase and Assumption, P&A）交易、過渡銀行及停業賠付並清理清算等措施，其中以 P&A 公認為具最多優勢之選項，並較停業賠付更節省處理成本。此外，P&A 得安排讓承受銀行僅承接正常資產及負債，爰對後續營運之風險較小。按過去經驗，中、小型銀行較大型銀行容易經營失敗，以 P&A 處理退場較具效率，爰對 P&A 方法

及技術指引之研究漸受重視。

本研究報告係由 IADI「購買與承受技術委員會 (P&A Technical Committee)」主辦，檢視不同國家之案例，包括 P&A 之流程及相關問題，並提供技術指引，俾提昇各國處理機制之參考。2016 年對 IADI 會員機構進行問卷調查，124 個會員機構中有 29 個回覆曾以 P&A 措施處理金融機構退場。鑑於各國法制與金融市場特性不同，爰本報告並不著墨過多 P&A 交易流程細節，而以概述一般性流程及各國處理方式之不同處，俾提供有用資訊並提昇處理退場機制。

本報告之內容編排順序，除前開背景介紹，其餘如次：簡述 P&A 之流程，討論其優缺點，摘述問卷調查結果；檢視已有豐富 P&A 經驗國家之案例流程，簡述其特殊議題，採行 P&A 交易之主要考量；最後，彙整重點與結論。

## 貳、全球 P&A 交易之概述

### 一、P&A 交易之定義

按 IADI 之詞彙定義，P&A 係指處理倒閉銀行措施，由一家健全銀行或一組投資人承受倒閉銀行之部分或全部負債，及購買部分或全部資產。

### 二、P&A 之交易態樣

按美國聯邦存款保險公司 (FDIC) 之經驗，P&A 交易之型式有數種，決定其型式之因素包括：安排交易之時間多寡，倒閉金融機構所在位置及規模，可供出售資產及存款負債之性質等。P&A 交易之型式大致可分為 6 類：基本型 (basic)、全行標售型 (whole bank)、購買放款 / 修正型 (loan purchase / modified)、附買回型 (put option)、資產池型 (with asset pools) 及損失分攤型 (loss share)。通常處理退場權責機關 (下稱權責機關) 較偏好基本型及全行標售型，惟若倒閉金融機構有諸多問題，以致對承受機構有不利之影響時，承受機構可能要求額外誘因及財務保障。鑑此，權責機關得以其他交易方式處理，如：約定之條件成就時，買方與賣方得就損失進行分攤。惟若 P&A 交易最終未能洽妥買方，權責機關得設置過渡銀行暫時承接倒閉銀行之營運，但需評估發生系統性危機之可能性及倒

閉金融機構對金融體系之衝擊。

### 三、P&A 之機會與挑戰

通常處理倒閉金融機構退場之目標為：維持金融穩定、保障存款人及將處理成本最小化。處理退場措施具多種選項，如前所述，P&A 交易係處理成本較小者，其優點尚包括：金融服務不中斷，對存款人較為便利，處理彈性較大及存款可快速移轉予承受機構等。此外，承受機構得保留部分倒閉機構之營業據點，並繼續為當地居民提供金融服務。就存款保險機構而言，若僅是單純賠付機構則僅需聚焦於賠付資金之來源；若為風險控管者，除辦理賠付外，亦需肩負擬定處理退場策略，提供資金彌補資產負債缺口促成併購。另 P&A 交易可維持倒閉銀行部分員工之工作機會，並將金融市場之衝擊最小化。

P&A 交易所面臨之挑戰包括：當市場疲弱時，不易尋得潛在買家；處理成本之估計及資產評價皆非容易；投資人可能對倒閉銀行不感興趣，或投資人之資格條件不合法令規定；可能需要提供金融及監理誘因以吸引潛在買家；部分國家之處理退場措施選項需經最小成本測試（惟許多國家對系統性風險情境下，得排除適用最小成本測試）。再者，歐盟於其相關指令規範會員國之權責機關應採責任分攤機制之處理措施。倘存款保險機構具有處理退場職權時，如何於保密狀態下，執行倒閉金融機構之資產負債評價作業。

一般而言，P&A 交易之承受機構以承接正常資產為主，固定資產屬於選擇性交易，負債部分則搭配保額內存款。當承接之存款金額大於資產價值時，權責機關則需彌補資產與負債之差額予承受機構，故保額內存款必定受到保障。

### 四、P&A 之運用概況

IADI 於 2016 年對 124 家會員機構所做之間卷調查顯示，迄 2015 年止，計有 29 家會員機構表示曾以 P&A 方式處理倒閉金融機構退場，渠等受處理之金融機構計有 4,213 家，其中以美國最偏好運用 P&A。該期間 FDIC 所處理之倒閉金融機構計 4,089 家，其中 1,911 家（佔 46.7%）以 P&A 方式處理；另美國全國信用合作社管理局（National Credit Union Administration, NCUA）同期間共計處理 3,615

家信合社退場，其中 1,837 家（佔 50.8%）以 P&A 方式處理。其餘 122 家 IADI 會員機構同期間約計處理 3,200 家倒閉金融機構，其中約 1,900 家（佔 59.4%）以賠付方式處理；爰按前揭數據顯示，美國以外地區之權責機關較為廣泛運用賠付方式處理退場。

就以 P&A 處理經驗而言，繼美國之後，較常運用 P&A 之國家有日本、韓國、波蘭及我國。該四國存款保險機構自設立後迄 2015 年止，分別以 P&A 方式處理 182 家、88 家、32 家及 57 家。日本與韓國以 P&A 方式處理之家數中，分別有 3 家及 24 家於 P&A 處理退場前，先設置過渡銀行承接倒閉金融機構之業務。其他具 P&A 經驗之國家尚有阿根廷、加拿大、希臘及冰島。

## 參、目前實務操作與技術指引

### 一、P&A 交易之實務操作

P&A 需有精確資產評價技術。P&A 除可避免金融服務中斷外，亦較為節省處理成本；惟相較於賠付清理，P&A 需花費較多處理時間。當處理退場流程時間愈長，倒閉銀行之資產價值即遞減愈多，且引發危機傳染及市場混亂之機率愈高。爰不論金融市場或主管機關皆希望儘速完成退場處理。此外，倒閉金融機構之負債大於資產價值，權責機關需彌補資產負債缺口俾促成併購；爰需擬具處理退場策略，以利處理成本最小化，持續提供金融服務及避免金融機構倒閉而發生市場混亂情形。

以下內容主要係簡述 P&A 之整體流程，包括：公告金融機構倒閉，擬具處理策略，資產評價，標售倒閉金融機構，停業及進入清理程序等。本次問卷調查洽請有 P&A 交易經驗之國家，按時間順序列出 P&A 之各項流程次序，表一列示美國等 5 個有較多處理經驗國家之處理流程次序。因美國具有最多之處理經驗，爰其作業流程可為各國權責機關之參考；惟各國仍應依其國情及相關機制發展其適用之作業流程。



表 1 P&amp;A 流程之順序

| 流程 \ 國家         | 日本<br>(DICJ) | 美國<br>(FDIC) | 我國<br>(CDIC) | 韓國<br>(KDIC) | 波蘭<br>(BFG) |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 權責機關宣布金融機構有倒閉之虞 | 1            | 1            | 1            | 1            | 1           |
| 啟動退場流程          | 2            | 2            | 2            | 2            | 2           |
| 擬具處理策略          | 3            | 3            | 3            | 3            | 3           |
| 評估處理成本及準備標售資訊   | 4            | 4            | 4            | 4            | 4           |
| 資產評價            | 5            | 5            | 5            | 5            | 5           |
| 洽詢投資人及公告標售      | 6            | 6            | 6            | 6            | 6           |
| 投資人辦理評估作業       | 7            | 7            | 7            | 7            | 7           |
| 公開標售            | 8            | 8            | 8            | 8            | 8           |
| 最小成本測試及決標       | 9            | 9            | -            | 9            | 9           |
| 通知得標人           | 10           | 10           | 9            | 10           | 10          |
| 簽約              | 11           | 11           | 10           | 11           | -           |
| 公告投標結果及進入清理程序   | 12           | 12           | 11           | 12           | 11          |
| 彌補資產負債缺口        | 13           | -            | 12           | 13           | 12          |

按表 1 所示，日本、韓國及美國之 P&A 流程幾乎相同，波蘭與我國較前 3 個國家稍有不同。另按歐盟 BRRD 規定，各會員國應於處理程序啟動前，於處理計畫中載明處理策略；繼處理程序啟動後，權責機關再行確認處理策略之可行性（feasibility）。

各國自啟動處理程序至完成 P&A 交易所需之最長時間差異頗大，例如：美國約 45~90 天、韓國需 112 天。惟若情況許可，P&A 交易宜儘早完成為宜。表 2

所示為韓國存款保險公司（KDIC）處理倒閉金融機構時間表範例。

表 2 KDIC 處理倒閉金融機構時間表

| 時間軸      | 處理程序之主要步驟                       |
|----------|---------------------------------|
| 啟動 (D) 日 | 主管機關宣布金融機構淨值為負並限期改善財業務。         |
| D+1 日    | 辦理資產負債評估並測試處理成本 (約需 3 週)        |
| D+46 日   | 公告標售                            |
| D+60 日   | 投資人遞交意向書及進行投資人資格審查              |
| D+90 日   | 投資人進行評估查核及決標；最小成本測試             |
| D+93 日   | KDIC 函報主管機關退場處理方式為最小成本方式        |
| D+95 日   | 簽訂 P&A 交易合約                     |
| D+100 日  | 存款保險委員會決議核准提供財務協助促成併購           |
| D+109 日  | 主管機關勒令倒閉機構停業並履行 P&A 交易 (通常於星期五) |
| D+112 日  | 承受機構接手營業                        |

### (一) 相關準備措施

按 FSB 所訂「金融機構有效清理機制之主要屬性」，當金融機構未有可能繼續經營，應於該機構淨值尚未耗盡前，適時啟動退場處理。因此，當金融機構顯示有財務困難跡象，宜擬具處理退場計畫並準備處理退場，俾保存其最大營業價值。當金融機構受主管機關核處監理措施時，可能試圖資本重建或調整業務以自救；惟若經歷該等努力仍未能救亡圖存，主管機關應宣布其倒閉並啟動退場處理程序。

#### 1. 資料包 (Information Package)

儘可能蒐集倒閉金融機構相關重要資訊，係成功完成退場處理之首要元素；備妥完善倒閉金融機構之財業務相關資料，對正確評估該機構之價值及擬具妥適處理策略相當重要。清理人必需取得倒閉金融機構之經濟及財務等必要資訊，以利後續之處理。

## 2.處理策略

蒐集倒閉金融機構之相關資料應與擬具處理策略同步進行。按本次問卷調查結果顯示，擬具處理策略之首要考量因素有：將存款人之衝擊與處理退場所生之財務損失最小化；維持金融體系與市場之穩定；符合最小成本之規定。權責機關就前述各項目標為前提，於各項處理退場方案中，考量倒閉金融機構之資產負債組合、流動性、營業價值及處理時機等，選定最佳方案。

權責機關亦得雇用第三專業服務機構執行退場處之服務，如：會計師、律師及財務顧問公司等；惟第三專業服務機構需對其所接觸之倒閉金融機構任何資料嚴守保密責任。鑑於經營不善金融機構之相關資料與市場資料分別由清理人與第三專業服務機構準備，權責機關應全面檢視各項影響退場處理之因素，如：該金融機構可能自救成功或順利自行洽妥第三人合併、按過去經驗預估本次處理所需之相關成本及處理過程中衍生之相關法律議題等。

權責機關亦應就處理退場對金融市場可能產生之衝擊進行分析，並與金融安全網其他成員保持密切聯繫與諮詢，如：中央銀行、主管機關及其他相關政府機關。

## 3.最小成本測試

最小成本測試係決定退場處理策略最重要元素之一，處理倒閉金融機構之成本最終回歸由存款保險基金（或其他公共基金）吸收。鑑此，存款保險機構或權責機關均希望限縮花費，爰最小成本之處理策略被法制化或明文規定。事實上，許多國家皆有類似之規定，惟若有發生系統性風險之虞時，最小成本原則亦得排除適用。

部分國家規定其「存款保險機構」需對處理退場策略採行最小成本測試，如：加拿大、義大利、日本、韓國及美國等。部分國家職掌最小成本測試之部會歸屬權責機關或中央銀行。部分國家執行最小成本測試之時點為標售決標時；部分國家則於選擇處理策略時執行。擬具處理策略到完成 P&A 交易之時間相當耗時，其間資產價值與市場狀況可能波



動頗大，因此最小成本測試有必要定期修正，以利反應諸多變動因素。

## (二)資產負債查核

雖然主管機關於金融機構倒閉前即可取得其資產、負債及其他相關財務資料，惟金融機構之資產及負債可能瞬間產生變化；或於尚未宣布倒閉前，因金融市場狀況惡化，致使其資產價值迅速貶落。故權責機關應精確瞭解倒閉金融機構之資產負債，以利擬具有效之處理策略並從容暨有效執行退場程序。

辦理倒閉金融機構之資產負債查核得由權責機關自行辦理；或由權責機關提供查核準則，委託第三專業機構辦理查核，再由權責機關確認查核結果。權責機關須依查核結果，比較經營不善金融機構停業清理及 P&A 交易之成本差異，以利決定最小成本方案。美國 FDIC 係於停業前預估停業清理（辦理現金賠付）所需之成本，並與 P&A 方案之預估成本相互比較，最終選定處理成本最小方案。通常辦理資產負債評估查核設定停業前 30~60 天為評估基準日；但有些國家設定評估基準日可能不盡相同，例如：亦有停業日與評估基準日為同一日。若 P&A 交易之預估成本小於停業賠付成本，權責機關即可於市場上洽詢投資人，啟動行銷程序。權責機關應於決標前，再將可能影響資產及負債價值列入考量，辦理另一次成本測試分析，俾利確認前次成本分析之妥適性。

美國、韓國及我國皆有較多 P&A 交易經驗，其權責機關均有訂定委託第三專業機構辦理評估資產價值之準則。

## (三)行銷

權責機關或受託第三專業機構需辦理行銷作業，俾順利處理倒閉金融機構退場，相關行銷活動包括：擬具標售方案、瞭解潛在投資人之需求及設計吸引投資人之誘因。於行銷階段中，走漏金融機構可能倒閉消息可能引發擠兌或其他問題，爰保密至為重要。權責機關須與潛在投資人簽訂保密協定，以確保 P&A 交易全程保密。本次問卷調查，部分國家表示其過去曾經歷 P&A 交易因保密不慎而導致擠兌事件。

### 1.潛在投資人

有意併購倒閉金融機構之潛在投資人須符合特定資格條件，如：持有金融機構營業執照，同意簽訂保密協定，參加投標前須取得其主管機關之核准。存款保險機構或權責機關對洽詢潛在投資人之能力有限時，可委託第三專業機構處理。例如，韓國 KDIC 設置一審議委員會，選任合格第三專業機構。受託專業機構考量業界當前狀況、市場競爭環境及受處理金融機構之資產規模及性質等因素，建議一份潛在投資人名單。KDIC 亦得於特殊情況下排除 P&A 交易之處理方案，例如：市場情況困頓或處理退場有時間急迫性。

美國 FDIC 對篩選潛在投資人制訂一套標準，其考量因素包括：倒閉金融機構之所在地、小股東持股狀況、資產規模、淨值部位及監理評等。FDIC 於潛在投資人名單出爐後，投資人應向 FDIC 遞交其主管機關同意參加投標之核准函。非金融機構之投資人除提交證明有適足資金外，尚須提交刻正申請新設金融機構及參加存款保險之相關資料。

大部分案例中，參加投標者僅限於本國投資人，惟若有權責機關之核准，符合相關資格條件之外國投資人亦得參加投標。

## 2. 提供參加投標誘因

為促成退場任務成功，P&A 交易得設計成不同交易型式。各方投資人之興趣及需求亦不盡相同，市場情況亦持續變動，爰須擬具有效之交易誘因吸引更多投資人參加競標。其誘因包括：允許承受機構調整存款利率、損失分攤、資產附賣回、債務保證或提供貸款（資金）等。

因各國國情差異，有權調整存款利率者亦不同。部分國家之承受機構有權調整承受自倒閉金融機構之存款利率，如：匈牙利、日本、尼加拉瓜、尼日、巴拉圭、土耳其及美國。當美國 FDIC 設立過渡銀行承受倒閉金融機構時，過渡銀行管理團隊得決定是否變更其存款利率；有權調整存款利率之權責機關包括：哥倫比亞，匈牙利及土耳其等國。基於對倒閉金融機構存款人之保障，部分國家允許存款人若不認同新調整之存款利率時，存款人得要求中途解除存款契約而不被課處違約金，如：克羅地亞、匈牙利、日本、尼加拉瓜、尼日、塞爾維亞、烏克蘭及美國。

部分國家提供承受機構於一定期間內，特定條件成立時，得執行附賣回資產權利。各國對「一定期間」之長短亦有不同，如：俄羅斯最長 6 個月，美國最長一年，我國最長 30 個月。

#### (四)標售流程

##### 1.投資人執行資產負債查核

投資人得於標售前執行實地（on-site）資產負債查核，俾其確認權責機關所提供倒閉金融機構之相關資料。所有投資人所能接觸之資料均為相同，且須簽署保密協定。資產負債查核範圍通常為受處理金融機構之資產與負債項目，但不含敏感性資料，如：董事會會議紀錄、主管機關監理評等及人事資料。

FDIC 允許所有投資人於啟動標售作業前，先簽署保密協定，即可執行資產負債查核。惟 FDIC 須預先取得經營不善金融機構董事會同意第三人對該機構執行資產負債查核之決議。

KDIC 之標售作業分兩階段，第一階段：投資人遞交意向書，KDIC 再審查及篩選合格投資人，審查標準包含：投資人是否合規，是否備有適足資金，是否具備成功接續經營之能力及評估標售成功之可能性；第二階段，合格投資人有三週時間檢視受處理金融機構之資產及負債項目，再投遞標單，標單內容包括投資人願意支付之營業價值金額。

##### 2.資產及負債等項目之讓與

權責機關傾向將倒閉金融機構資產盡量售予承受機構，惟實務上，權責機關無法將倒閉金融機構之資產及負債一次出清。部分國家訂有特定標準，規範那類資產或負債得否售予承受機構，惟大部分國家表示，標售資產負債組合尚須考量最小成本測試或創造吸引投標誘因等因素。有關負債面，除保額內存款外，亦有可能包括保額外存款；惟部分投資人並不想承接員工權益或有關稅款之負債。另投資人亦不願承接涉及詐欺之資產或不法放款，須由清理人接續處理該等資產。許多國家允許承受機構挑選擬購資產，俾提昇 P&A 交易成功之機率，如：加拿大（含魁北克）、德國、韓國及美國。

### 3. 投標與決標

權責機關檢視所有標單，並針對所有 P&A 交易、過渡銀行及停業賠付等方案比較處理成本，決定最小成本處理方案，並宣布 P&A 交易得標者。當宣布得標者時，其他參加競標投資人亦會受通知投標結果。隨後，權責機關準備簽約相關法律文件，並函請主管機關同意該 P&A 交易；交易之協定細項可能須耗時數日或數週始達成共識。

### 4. 過渡機構

P&A 交易之最大挑戰，係當市場狀況低迷及投資人參加投標意願欠佳時。此時，設置過渡銀行承接倒閉金融機構得為處理選項之一，係因過渡銀行機制可提供適足時間，以利權責機關為倒閉金融機構安排永久性處理方案，同時得繼續維持金融服務不中斷，尤以有發生系統性危機之虞時，可降低倒閉金融機構對金融市場之衝擊。

匈牙利、韓國、波蘭及我國等國家給予過渡銀行較一般商業銀行更為寬鬆之設立及營運規範，例如：簡化核發營業執照流程，豁免最低資本比率要求或繳納存款保險費用等。過渡銀行係以儘速結束營業及完成過渡任務為原則，通常過渡銀行之營運期限會受法律規範，以促使權責機關儘速完成退場處理流程。過渡銀行最長之營運期間為二年，但必要時得延長之。延長期限各國不同，日本、波蘭及我國得延長一年；義大利得延長二年；加拿大及美國得延長三年；韓國則規定過渡銀行最長須於五年內退場。部分國家對過渡銀行之營運期限則未訂定限制，如：克羅地亞、德國及瑞士。

## (五) 清理與財務協助

### 1. 清理

當倒閉金融機構之資產與負債完成移轉予承受機構後，則進入清理（或清算）程序處分剩餘資產。美國與韓國係指定存款保險機構擔任清理人，處理 P&A 交易及分配處分資產所得款項予債權人。

### 2. 財務協助

本次問卷調查顯示，多數國家之存款保險機構得對倒閉金融機構之



承受機構提供財務協助，但亦有少數國家規定不得提供財務協助，如：匈牙利。歐盟規定經營不善金融機構之利害關係人（如：次順位債券持有人及股東）於處理退場前，須分攤一定比例之損失。

財務協助旨在彌補資產小於負債之缺口，俾吸引投資人併購經營不善金融機構並加速完成退場程序。財務協助得以各種形式為之，如：貸款、挹注資本、保證債務等，但通常以現金彌補資產負債缺口，且多數國家規定其金額不得大於現金賠付所生之預估成本；IADI 之核心原則第 9 條亦如此明定。

## 二、實務操作之技術議題

### （一）建置法制

建置法制以確保適時暨有序處理經營不善金融機構退場至為重要，法制必須明定之範圍至少應包括：經營失敗之定義、退場程序之啟動時機及管理執行退場之原則。

此外，法制亦須規範處理退場方案之種類及選用標準。明確之法制有助於降低來自經營不善金融機構之利害關係人對啟動退場程序之各項質疑。因金融機構發生倒閉可能影響其利害關係人權益，且金融機構退場程序較一般公司破產程序為快；另處理退場之相關法律條款可能散佈於不同法律中，故應檢視所有法條是否有效力重複或相互抵觸情形。通常退場處理程序收納於單一法典較為理想，惟各國國情不同，故金融機構退場法制架構設計亦會不同。

運用任何 P&A 交易方式處理退場皆須法制之支持，惟 41 個回覆本次問卷調查國家中，有 11 個國家尚未有法制基礎支持其 P&A 處理機制。再者，有 2 個國家表示未有法律授權其存款保險機構得處理倒閉金融機構退場（係由該國中央銀行負責處理退場）。

有關決定退場方案與執行退場程序之單位，各國之相關規定亦不同。部分國家之存款保險機構有權決定退場方案並執行退場程序，如：美國、加拿大（魁北克）及俄羅斯；歐盟地區由權責機關決定處理退場方案；韓



國與我國由主管機關決定如何處理倒閉金融機構退場，存款保險機構負責執行退場程序，包括：擬具處理策略、行銷、標售、處理成本分析及提供財務協助，渠等職掌均明定於法律。

此外，為有序加速退場流程，必要時應得限制倒閉金融機構利害關係人（股東、債權人及存款人）之權益，特別其主張之權益與退場處理產生衝突時。鑑此，退場程序須有適當之法制基礎。本次問卷調查有 24 家存款保險機構表示不須事先取得倒閉金融機構利害關係人之同意，即可執行 P&A 交易，旨在排除不要干擾、加速退場流程並將執行風險最小化。

同時，30 家存款保險機構表示若經營不善金融機構有意進行自救或增資，將給予一段緩衝期俾其自救。韓國與美國分別給予 45 日及 90 日，加拿大與我國給予之時間則更具彈性。

## （二）財務協助之機制

當權責機關以 P&A 交易處理倒閉金融機構退場時，得對承受機構提供財務協助，尤以大型金融機構倒閉時，財務協助即為投資人併購倒閉金融機構之誘因。如前所述，財務協助係為彌補資產負債缺口，惟若存款保險基金未能全數補足缺口時，須有另一備援基金彌補不足部分，俾促成併購。

韓國存款保險法規定，KDIC 得以宣布金融機構倒閉日為基準，彌補倒閉金融機構之資產負債缺口（須扣除倒閉金融機構之營業價值）。此後，KDIC 再向清理人請求債權，回收前已支付之款項。

FDIC 之 P&A 交易得附帶損失分攤條款，對特定資產於一定期間內（可達 8~10 年）所生之損失，由清理人分攤議定比率之損失（視約定，通常為 75% 或 80%），旨在減少存款保險基金於 P&A 交易成立時，立即交割之現金流出。

## （三）其他議題

### 1. 存款人資料庫之管理

權責機關須備有先進資訊科技系統，以利謹慎管理倒閉金融機構之存款帳戶等退場處理所須資料，進而確保促成 P&A 交易。各金融機構

對資料之建置與管理不盡相同，權責機關須將倒閉金融機構之相關資料轉換成處理退場系統相容之格式；鑑於資料轉換之難度，有可能導致未能於規劃時間內完成退場處理，爰主管機關或存款保險機構須規定吸收存款金融機構建置標準化資料格式。部分國家之存款保險機構規定其要保機構須配合建置標準化資料格式，如：加拿大（含魁北克）、韓國、義大利、波蘭及俄羅斯。

主管機關或存款保險機構必要時應確認其所建置資料之正確性，係因風險愈高之金融機構，其資料愈有可能欠缺正確性。本次問卷調查 41 家回覆者中，27 家有法律授權得要求要保機構配合建置資料檔案；23 家得於必要時或定期對要保機構執行實地查核，以確保資料正確性；7 家得對資料建置有欠完善之金融機構處以罰則。

## 2. 員工安置議題

倒閉金融機構之員工配合辦理退場處理作業至為重要，因員工可能擔心失業而可能不願配合退場處理，甚至發生抗爭情形。因此，P&A 交易須將員工權益納入交易合約。

## 3. 稅賦誘因

部分國家權責機關對投標人提供減（免）稅等相關誘因，如：韓國、波蘭及我國。

# 肆、結論

P&A 之優勢在於其處理退場成本較現金賠付為低。金融管理首要係管理風險，以防制金融機構經營失敗。惟金融機構發生倒閉亦是不可避免事件，爰須有各種不同處理退場方案，以維處理彈性、有效降低處理成本並將對金融市場之衝擊最小化。鑑此，P&A 成為較佳之處理選項。

全球運用 P&A 交易處理經營不善金融機構有成長趨勢。促成 P&A 交易成功之重要流程如下：適當查核資產負債並精確評估資產價值；適量合格投資人參與投標；提供有效競標誘因。前揭重要流程倘有任一環節失誤，即可能須重新修正整個處理流程，並對權責機關及存款保險機構造成不確定性風險。為將該等不確

定性風險最小化，處理退場策略須謹慎規劃並積極進行行銷。此外，因 P&A 交易於後段時期須對承受機構彌補資產負債缺口，爰權責機關及存款保險機構須注意否是備有適足資金，並有適足法律授權以有效回收公共資金。

處理金融機構退場須有完善法律制度，以利金融安全網所有成員清楚瞭解其扮演之角色並順利分工合作。此外，權責機關或存款保險機構應洽妥外部專業機構，以利協助辦理資產負債查核與行銷活動，並有效分配監理資源。為確保 P&A 流程運作順暢，尚須其他配合措施，例如強化資訊科技系統，以利權責機關快速確認金融機構所留存資料之正確性。

本研究報告旨在提供 P&A 交易之實務參考，P&A 係相當複雜之處理流程，每一退場處理個案亦有其獨特性。因此，本報告未能全面性討論實務面及技術議題，例如最小成本測試之細節。本報告后附部分國家之 P&A 實務案例，俾供各國於制訂相關政策時之參考。

## 伍、附錄

### 一、日本 C 銀行退場案例

#### (一)背景簡介

自 1992 年起，日本存款保險公司（DICJ）已依其存款保險法處理 182 家倒閉金融機構退場。該等金融機構中，除 3 家有安排過渡銀行中繼其營運外，其餘皆將其大部分業務讓與承受機構。日本金融機構退場機制建置於 1998 年，係依據「金融再生法（Financial Revitalization Act）」及「早期健全化法（Early Strengthening Act）」等規定，相關退場措施包括：金融管理人、過渡銀行及金融機構資產特殊管理暨承受等。隨之，日本於 2000 年修訂存款保險法，改革兩套金融機構退場機制（金融管理人制度及金融危機管理制度）。2002 年修正存款保險法確保處理金融機構退場所需之資金來源。2013 年建置金融機構有序退場機制，旨在處理日本金融市場發生嚴重衝擊之情況。

自 2002 年至 2005 年 4 月止，存款保險自全額保障分次調降保額至現

行保障範圍（本息合計一千萬日幣）。以下列舉一倒閉金融機構退場處理案例，係日本存款保險回歸限額保障後第一起處理退場案例。

## （二）C 銀行之退場處理

### 1. 退場概況

C 銀行於 2010 年 9 月 10 日（星期五）倒閉，DICJ 以財務協助促成承受銀行併購 C 銀行之業務，俾其金融服務不中斷。DICJ 以前開方式處理退場係基於如下考量：其處理成本較現金賠付之成本為低，且能將 C 銀行倒閉之社會衝擊最小化。因本案係以限額保障處理退場，故保額外存款債權及其他債權人須視資產回收情況再分配債權，該銀行之破產程序係由法院監督而進行。

### 2. 處理退場流程

#### （1）指派財管人（Financial Administrator）接管倒閉銀行之資產及業務

##### A. 接管命令

C 銀行於 2010 年 9 月 10 日依日本存款保險法第 74 條規定，函報金融服務局（Financial Services Agency, FSA），其資產已不足清償負債，爰 FSA 於同日亦依前開法律規定，指派 DICJ 擔任 C 銀行之財管人接管其資產及業務，負責 C 銀行之營運並管理及處分其資產。

##### B. 開啟民事再生程序（civil rehabilitation proceedings）

同日，C 銀行向東京地區法院聲請進入民事再生程序，法院於 2010 年 9 月 13 日裁定同意。

#### （2）DICJ 於星期五（2010 年 9 月 10 日）接管 C 銀行至下週一（2010 年 9 月 13 日）營業前所做之相關準備工作如下：

##### A. 以名字為基礎辦理存款歸戶作業，並明確區分保額內存款金額。

##### B. 2010 年 9 月 12 日（星期日）召開 DICJ 之政策委員會（Policy Board），審議所須支付之保額內存款總額。

##### C. 2010 年 9 月 13 日（星期一）早上 9 點，原 101 家營業單位中有 16 家分支機構（含總行）率先營業開始辦理存款支付作業，其餘分支

機構於嗣後兩週內陸續重新營業。

(3)墊付存款債權

2010 年 12 月 7 日，DICJ 決定墊付保額外存款，約有 90% 保額外存款於清理分配前先由 DICJ 墊付債權，共計嘉惠 3,100 位存款人，墊付總金額 24 億日幣。

(4)設置過渡銀行及提供財務協助

DICJ 預估承受機構合併 C 銀行可能需要一段時日，故安排先由過渡銀行承接 C 銀行業務，爰於 2011 年 4 月 25 日將 C 銀行業務讓與過渡銀行。

A. 由於過渡銀行承接之保額內存款利率高於其他同業利率，爰決定調降其存款利率。

B. DICJ 以財管人身分挑選 C 銀行之放款及其他資產移轉至過渡銀行，並報經主管機關核准。至於未由過渡銀行承接之資產則由清理回收公司（Resolution and Collection Corporation, RCC）承接。

C. DICJ 對過渡銀行提供財務協助，以彌補資產與負債之缺口，俾其償付相關債務。

(5)過渡銀行讓與承受銀行

過渡銀行旨在防制 C 銀行之資產價值貶落，並繼續維護金融服務功能。2011 年 9 月 30 日宣布由 A 銀行擔任最終承受銀行，同年 12 月 26 日過渡銀行之股權全數移轉予 A 銀行，過渡銀行結束營業。

(6)清算倒閉銀行

有關未移轉予過渡銀行之（不良）資產如何處置及回收，方式有三：移轉予 RCC，由 RCC 整理回收後，再將回收款交予 C 銀行；售予過渡銀行再併同讓與承受銀行；辦理公開標售。2012 年 8 月 27 日，C 銀行向主管機關申請進入清算程序；2012 年 9 月，主管機關核准清算，爰 C 銀行轉為清算公司（Liquidated Company of C bank）。債權分配依再生計畫辦理，清算公司於 2016 年 9 月辦理最後一次債權分配，於 2017 年 5 月 2 日清算完結。



## 二、韓國 2 家儲蓄銀行退場案例

### (一) T 銀行之退場處理

T 銀行於 1983 年設立，2002 年其最大股東換手並積極拓展其存、放款業務。2005 年起，配合不動產景氣熱絡，於首都地區新增 6 家分支機構；此後數年間，正值金融法令鬆綁，該行資產快速成長。2006 年 6 月，該行資產總額為 1.324 兆韓元；2010 年底，該行資產總額已成長至 4.456 兆韓元，致該行成為韓國資產規模第二大之儲蓄銀行。

雖然該行業務成長快速，惟受 2008 年全球金融危機之影響，韓國不動產景氣快速下挫，致該行資產品質快速惡化。儘管如此，該行仍於 2009 年收購另一家儲蓄銀行（Y 銀行），形成金融集團；Y 銀行於大邱及大田地區新設分支機構，俾其建構並擴張全國性業務。

當不動產景氣下挫時，整個儲蓄銀行業隨之營運不利。2011 年韓國金融主管機關決定對所有儲蓄銀行辦理實地金融檢查，俾確認渠等是否健全經營。金檢團隊由金融監理局（Financial Supervisory Service）、KDIC 及會計師聯合組成檢查團隊，全體查核人數約 340 人，每家儲蓄銀行查核時間約 2~4 週，查核重點為資產評估分類及資本適足率。按 T 銀行之查核結果顯示，迄 2011 年 6 月底足，其資本適足率為 -11.47%，負債大於資產 4,419 億韓元，依韓國立即糾正措施機制，已符合最嚴厲處分措施之標準。

2011 年 8 月 29 日，主管機關函知 T 銀行之淨值為負數並限期改善財業務。T 銀行為挽救倒閉危機，2011 年 9 月 14 日向主管機關遞交重整計畫，包括出售其子銀行及其他投資項目。惟主管機關評估其重整計畫之可行性後，否決其申請。2011 年 9 月 14 日，主管機關依金融檢查結果及其所檢視相關資料，對 T 銀行核處暫停營業 6 個月，並指派管理人接掌該行高階主管。另亦給該行 45 天自救期以重建資本；同時，KDIC 亦對 T 銀行辦理資產負債評估查核，啟動安排 P&A 交易。2011 年 10 月宣布公開標售，計有 2 家金融機構遞交參加投標意向書；同年 11 月決標前，投資人有 3 週時間辦理資產負債查核。

KDIC 檢視標單，並依最小成本處理原則決定得標者，即以 KDIC 須支付最少成本之投標人為得標者；隨之，與得標者商討交割細節作業。2012 年 1 月 2 日，主管機關對得標機構核發營業執照，並將 T 銀行之部分資產與負債移轉予得標機構；其餘資產與負債則移交予 KDIC 所管理之資產管理公司。

2011 年 9 月，司法機關聯合金融主管機關與 KDIC，共同調查 T 銀行倒閉案是否涉及貪瀆。調查發現 T 銀行受最大股東施壓，承作 1,600 億韓元放款有擔保不足或未徵擔保品情形。另有 700 億韓元放款有利用假身分將所貸資金流向最大股東情事，俾其購置高爾夫球場及投資股票。

## (二)Y 銀行之退場處理

2011 年 7 月聯合金融檢查時，顯示 Y 銀行體質尚可；惟整體經濟環境因不動產景氣下挫而日趨不利。另檢查官發現 T 銀行多起違法貸款與 Y 銀行涉有牽連，爰 Y 銀行之財業務快速惡化。

2012 年 8 月，KDIC 再對 Y 銀行辦理金融檢查，查核結果顯示該行資產負債缺口為 -1,963 億韓元。KDIC 於 2012 年 9 月 3 日函報主管機關 Y 銀行之淨值已為負數；同日，主管機關對 Y 銀行啟動立即糾正措施，並函令該行遞交重整計畫。該行未能依主管機關指示遞交重整計畫，主管機關於同年 9 月 19 日宣布該行倒閉。

隨後，KDIC 啟動退場處理程序，惟考量儲蓄銀行業大量出現經營失利情形，市場前潛在投資人相當短缺，KDIC 擔心再有儲蓄銀行經營不利消息走漏，可能引發大規模擠兌事件。故 KDIC 決定不以 P&A 方式處理 Y 銀行退場，而先設立過渡銀行承接 Y 銀行之部分資產與負債，以確保存款人得提領受保障之存款。

KDIC 於 2012 年 3 月宣布公開標售過渡銀行，惟未順利標脫；爰於 2013 年 3 月再度辦理標售。2013 年 4 月，計有 3 家機構參加投標，同年 5 月順利標脫，經過一個月協商後，KDIC 與得標機構簽約。2013 年 7 月，Y 銀行之退場處理作業全案結束。

### 三、美國 2 家銀行退場案例

#### (一)波多黎各 D 銀行之退場處理

D 銀行位於美屬自治邦波多黎各，資產總額及存款分別為 59 億及 41 億美元；2015 年 2 月 27 日被主管機關處分勒令停業。

##### 1.特殊處理策略及行銷作業

波多黎各係美國海外屬地，其經濟景氣下滑已逾十年。自 2000 年起，其人口已減少 9%；2015 年之失業率高達 13%。因波多黎各經濟持續不振，導致其地方政府債務逾 700 億美元。2016 年，美國國會指派一監督委員會監控波多黎各之財政；2010 年，FDIC 共計處理 3 家波多黎各大型銀行退場。

波多黎各地區除 D 銀行外，另有 5 家銀行總行設於當地。因波多黎各經濟表現欠佳，爰外地投資人對購併當地銀行分支機構欠缺興趣；當地其他銀行因受限於反托辣斯（anti-trust）法規範，對承接 D 銀行之業務亦有某種程度障礙，且渠等銀行對 D 銀行其他位於美國大陸境內分支機構亦不感興趣。此外，D 銀行於停業時有大量不良資產，一般正常營運之金融機構較無意願承受大量不良資產。倘 FDIC 未能將不良資產併同讓與承受機構，則 FDIC 須自行處分該等不良資產。綜上客觀因素，處理 D 銀行退場較一般倒閉金融機構較為複雜。

故本案退場行銷作業採「聯盟投標（alliance bidding）」概念，即由不同投資人（可能來自不同地區或不同屬性之機構）共組投標團隊，爰本案由不同地區之金融機構及資產管理公司共組投標團隊。得標後，紐約市、佛羅里達及波多黎各之承受機構承接存款及正常放款業務，不良資產則由資產管理公司承接。「聯盟投標」僅由一家承受機構代表與 FDIC 簽訂 P&A 合約，聯盟間之權利義務關係則由聯盟成員自行另簽訂協議；惟該聯盟協議細節與內容於投標前，須先報送主管機關核准。

##### 2.P&A 最終交易結果

P 銀行承受 D 銀行所有存款及 32.5 億美元資產，為此 P 銀行支付存

款總額之 1.59% 金額（營業價值）成為得標者。FDIC 處理 D 銀行退場時，除出售前開資產與負債予 P 銀行外，另亦出售 13 億美元資產予另一機構。此外，FDIC 保留約 14 億美元資產自行辦理後續處理。D 銀行停業時，FDIC 預估所須之處理成本約 7.5 億美元。P 銀行與 FDIC 簽訂 P&A 交易合約時，亦與另 3 家分別位於紐約市、佛羅里達及波多黎各之銀行簽訂概括讓與契約，旨在將 D 銀行設於該等地區共 18 家分支機構讓與渠等銀行。最後，P 銀行僅承接 8 家分支機構。

## （二）德州 F 銀行之退場處理

德州 F 銀行之資產總額為 31 億美元，存款 27 億美元，2013 年 9 月 13 日停業，FDIC 以 P&A 方式處理退場。

### 1. 特殊處理策略

檢視 F 銀行之經營情況，處理 F 銀行退場有二項主要不利條件：分支機構分散並遍佈全德州地區；另放款業務涉及墨西哥境內擔保品。除位於德州境內大都會地區（如：奧斯丁、休斯頓、達拉斯及聖安東尼奧）之分行外，F 銀行計有 51 家全功能分行營業於德州與墨西哥邊境地區（一般係指里奧格蘭德山谷）。對里奧格蘭德山谷地區之放款案屬性相當特別，係因該地多數客戶與墨西哥有生意往來關係，或提供之擔保品位於墨西哥境內，故該等放款案相當困難尋得買方承接。另 F 銀行之放款業務相當集中於以不動產為擔保。

經分析該倒閉銀行之相關資料後，該行之大部分營業據點頗能吸引特定投資人之興趣，惟由單一投資人承接該行全部業務似乎相當困難。換言之，倘僅以全行標售方式辦理，極有可能以流標收場。2013 年 5 月 20 日，FDIC 開始提供投資人得透過安全網路系統審視倒閉銀行之相關資料；2013 年 6 月 3 日~8 月 23 日，投資人得辦理實地資產負債查核作業。投資人得至該行總行辦理為期一週之實地查核，其餘時間僅能於 FDIC 德州辦公室檢視放款檔案資料。合格投資人資格條件須具一定營業規模、財務健全及營運評等分數及格；經篩選，合格投資人計有 113 家銀行，其中 5 家為係登記於德州之銀行。FDIC 於處理退場之首週時，

發送電子邀請函敦請投資人參加投標，竟未收到任何投資人回應；爰於第二週以電話詢問潛在投資人之意願。

為吸引更多投資人參加投標，FDIC 提供「區域方案（regional offering）」選項。其概念主要係將分支機構分為兩類：一是投資人得挑選標購全功能分行，謂之「選定區域（selected regions）」；另一是僅標購該分行之存款業務，謂之「非選定區域（non-selected regions）」。選定區域分行於讓與後，須至少營運 12 個月；非選定區域分行須至少營運 90 天。「區域方案」旨在讓所有存款人皆可得到金融服務，即便非選定區域分行之存款人亦有適足時間將其存款移轉至其他金融機構。此外，有關存款業務，FDIC 另提供投資人得選擇承受全部存款，或僅限於保額內存款。再者，除存款業務外，投資人亦得選擇是否承接所有放款業務，同時該等放款附帶損失分攤條款，以保障投資人對資產品質不確定性之疑慮。

## 2.P&A 最終交易結果

本案標售共分 9 個標的，計有 3 個投資人參加投標；得標者為設於德州之 PC 銀行，其資產總額為 68 億美元。本標案設計為全行標售附帶損失分攤（whole bank with optional loss sharing）。PC 銀行標得 40 家分支機構、放款 18 億美元、存款 244 億美元及不動產 219 百萬美元（4 棟建物）；FDIC 保留資產為 210 案放款（267.3 百萬美元）及 16 筆不動產，該等保留放款案之擔保品及保留不動產多數位於墨西哥境內，因 PC 銀行欠缺對處理墨西哥不動產之專業，爰排除承受。