

東南亞國家中央銀行聯合會 (SEACEN) 「問題銀行之干預及退場處理」 視訊研討會摘要報告

本公司清理處整理

前言

研討會之目標

壹、危機溝通

貳、新冠疫情與問題銀行早期預警指標

參、早期干預及復原措施

肆、日本問題金融機構退場介紹

伍、馬來西亞之問題金融機構退場介紹

陸、行政清理與法院主導之清算破產程序

柒、清理之保障與底線：債權人受償金額不低於破產法制及最小成本測試

捌、小型銀行之清理

玖、心得與建議

前言

本研討會係由東南亞中央銀行 (South East Asian Central Banks, SEACEN) 研究培訓中心、國際清算銀行 (Bank for International Settlements, BIS) 之金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI) 及斯里蘭卡中央銀行共同舉辦。會議期間為 2021 年 9 月 28 日~9 月 30 日。

自 2020 年初以來，新冠疫情 (COVID-19) 對全球生活及生計產生深遠影響。為回應 COVID-19 之衝擊，政府部門、中央銀行及金融監理機關採行經濟與金融之相關緩解措施，以避免經濟發生災難性衰退。然而，經濟復甦速度主要取決於疫情演變及疫苗之生產、分配及取得。按 2021 年 1 月「世界經濟展望 (World

Economic Outlook) 」指出，持續性貨幣與財政支持對經濟復甦及確保金融穩定仍然至關重要。

銀行與其他金融機構係協助個人及企業渡過經濟衰退之核心。就短期而言，銀行保持韌性並持續提供放款及流動性，從而幫助受 COVID-19 影響之企業與家庭渡過疫情封鎖期。例如，大規模貸款還款延期計劃有助於挽救企業及就業機會，亦提升金融機構於社區內之聲譽，並扭轉 2008 年金融危機期間失去之民眾信任；同時，亦協助客戶、社區及經濟渡過此段充滿挑戰時期。

然而，銀行健全經營與金融穩定之威脅依然存在。疫苗分配不均，經濟復甦情況亦不均衡或有遲延，恐將延長 COVID-19 適應期，從而加劇金融脆弱性。因此，下一階段可能將給銀行帶來新風險及挑戰，銀行可能須面臨調整風險偏好、授信及管理放款損失等複雜問題。延期還款及新增債務係企業與家庭處理流動性問題之手段，惟最終債務仍須償還；雖然 COVID-19 危機對各類客戶之影響不盡相同，惟部分客戶不可避免最終將面對無法持續膨脹之債務。

研討會之目標

本研討會課程聚焦於辨識問題銀行之警訊及其他預警指標所需知識與技能，並設計適時與適足強制措施，以導正銀行偏差或錯誤行為。本研討會旨在使參與者能偵測及診斷銀行潛在問題，並設計有效補救行動計畫。本課程將促進與會者進一步瞭解：

- 問題銀行之早期干預措施，包括對極可能倒閉銀行之最後階段監理措施。
- 銀行復原及清理計畫（RRP）
- 全球處理銀行退場措施，包括：出售業務、過渡銀行、資產分離及以債作股。
- 跨境處理銀行退場
- 危機溝通及協調

壹、危機溝通（斯里蘭卡中央銀行）

一、溝通之目標

- （一）發生金融危機時，容易危及經濟穩定。因此，在民眾感到恐慌前，須先進行危機溝通，首要對民眾傳遞政府維護金融穩定之信心。
- （二）溝通應說明發生危機之根本原因及其現象。

二、溝通之內容

- （一）政府應說明所有公眾關切之議題，且不能遺留任何疑問，否則民眾將以為政府無法掌控危機。
- （二）壞消息應清楚且簡潔溝通，並以民眾能夠理解之話言說明。
- （三）對相關問題若未備妥解決方案而逕行溝通，將引發更多疑慮。

三、溝通之資訊應予統合

政府各部門說詞矛盾，或傳達之訊息不一致將造成民眾認知混亂，進而削弱公眾對政府信心。避免矛盾通常宜委派特定且高級別政府人員，說明與其業務相關問題。例如，中央銀行說明有關緊急流動性支援、財政部說明有關公共資金之運用。對各界之質疑應備妥相關資料與對應說詞，且由指定發言人與媒體之溝通，並以當前已公開資料為說明依據。

四、媒體戰

受政策影響之相關人士可能會挑戰官方說法，或試圖通過媒體詆毀政府。受影響者（包括：銀行大股東及其管理階層）可能會使用傳統媒體或社交媒體攻擊個別決策單位，將危機責任推諉監理機關，或編造有關金融機構財務狀況之虛假謠言。若未導正前開不利情境，可能促使造謠者規避責任，甚至博得公眾同情，並可能破壞政府實質性政策措施。故所謂明確之溝通策略，須備妥強而有力並具統合性之公開回應，運用令人信服之事實，通過官方發言人及適當獨立知名專家來表達。

五、協調

「協調」係政策、新聞界及發言人達成一致認知之關鍵。協調可由一群高級官員組成危機管理委員會來實現，該委員會應包括財政部、中央銀行、監理機關、退場權責機關及存款保險機構等人員。其主要任務為決議溝通策略，以及在危機嚴重情況下之具體溝通渠道。委員會另可確保傳遞一致性訊息，包括危機後之復原階段，以確保政府各項措施及其原因被充分理解，並增進問責機制。有關涉及跨境機構部分與其他國家發生重大事件，或與外國對應機構之合作事宜亦應納入考量。

六、溝通之準備

(一) 危機管理委員會須定期召開會議，俾能妥適進行準備工作。鑑於溝通之特殊性，應指派特定團隊，其成員包括各項政策活動之高階技術人員。溝通準備工作主要包括：

1. 應就通知政府其他部門重大情勢之相關機制制定協議。
2. 熟知政府各部門重要官員與媒體之職掌。
3. 透過模擬，去除相關程序限制並改進決策。
4. 預先備妥新聞稿範例，必要時得於範例快速填寫或修改相關資訊，以利提供媒體參考。
5. 依政策措施，預測後續可能發生之問題，並準備常見 QA 題庫。
6. 制定監控及可能參與社交媒體之作業程序。

(二) 預為準備之媒體聲明應該：

1. 於重大事件或政策行動之後立即交付媒體，說明所採行動並提供積極性資訊，俾讓公眾放心。
2. 強調政府已採取強而有力措施強化金融體系，並以最有利存款人及金融穩定之方式執行相關措施。
3. 聲明內容應簡明扼要、符合事實，以簡單話語表達，避免言詞混淆或不確定性。

(三)適當考量媒體之需求

1. 危機未發生時，即應保持與主要媒體及其相關人員聯繫。平時與記者接觸有助於建立雙方信任關係，從而促進危機溝通。
2. 就特定政策議題（如：資本重建、存款保險或銀行退場），舉辦研討會並與記者互動，有利確保詳盡與高質量之媒體報導，並避免傳播錯誤信息。
3. 思考如何與媒體互動
 - ✓ 考量新聞發布會後，是否提供 QA 時間？
 - ✓ 對媒體評論與問題是否回應？
 - ✓ 由誰執行與媒體互動？
 - ✓ 政府是否應尋求與意見領袖互動及其適當時機？前開問題之具體答案取決於個別國家情況及文化因素。

貳、新冠疫情與問題銀行早期預警指標（馬來西亞中央銀行）

一、辨識問題銀行（風險基礎之監理架構）

- (一) 銀行之綜合風險評分計有 4 級（低、中，中高及高）依下列 4 項要素綜合考量產生評分：
 - ✓ 前瞻式評估實際風險部位
 - ✓ 風險管理之適足性
 - ✓ 獲利能力與資本吸收損失能力
 - ✓ 健全之監理判斷
- (二) 通常銀行有未妥適管理內控及治理風險、不利健全經營及對經濟情勢下挫未能妥適因應等情形，即評等為「中高」或「高」風險。

二、問題銀行之監理

- (一) 持續透過定期申報資料及監控，可及時發現銀行之經營不利面向，爰須時

常更新銀行之風險面貌。

- (二) 評估銀行之經營模式是否朝向較高風險業務、未搭配適當風險控制措施、獲利情形與其風險承擔顯不相稱及依賴不切實際之經營假設。
- (三) 進行壓力測試，以前瞻方式辨識銀行經營不利情形，並預為採取必要預警措施。
- (四) 適度與銀行董事會、管理階層及內、外部稽核人員保持聯繫，以瞭解銀行內部狀況及主要風險區塊。

三、問題銀行早期預警指標

- (一) 資產品質：大量放款延滯、資產品質持續惡化、財務指標較同業為差。
- (二) 風險面貌欠佳：借款人債信偏差且授信風險集中、資金來源不穩定。
- (三) 財務資源不足：收入來源不穩定、增資困難、易受大額放款損失影響。
- (四) 情勢不利時，吸收損失能力不足：不良資產組合明顯增加、獲利及資本不足。
- (五) 非繼續經營之業務模式：未有適足資源支持其業務成長、預算編列過於依賴樂觀經濟情勢、聚焦於高風險資產且無適當風險控管措施。
- (六) 風險管理機制偏差：徵、授信作業及其制度偏差。
- (七) 法遵及風控文化薄弱：未針對風險與法遵等項目設定績效考核標準。
- (八) 有關防制洗錢之交易監控機制薄弱。
- (九) 資安管控薄弱，資訊設備陳舊、對客戶服務之 IT 系統經常中斷。
- (十) 重要人事經常調動或長期空缺，員工欠缺訓練導致業務操作違反內規情形增加。
- (十一) 董事會成員專業不足、未能聚焦風險與法遵；業務策略設定欠當且未有支援計畫，績效考核標準未能增進管理功能。

四、新冠疫情引發之風險區塊

新冠疫情導致國內、外許多活動遭受限制，受疫情嚴重襲擊國家僅允許重要商業項目始可營運。

- (一)對整體國內經濟之衝擊：各企業或商家之收入及現金流減少；供應鏈中斷或供應延遲；企業之投資縮減；勞工失業日益惡化；私部門消費維持低檔。
- (二)對銀行業可能產生之影響：資產品質惡化，須提高備抵損失準備；資金需求負成長，收入減少；不動產價格滯化，不利債權回收；流動性緊縮；資安風險增加。

五、因應新冠疫情衝擊之短期性監理措施

- (一)銀行應適當判斷放款期望損失率及辨識放款延滯與否。
- (二)考量疫情特性，政策性支援措施（含債務清償協助方案）效益可能不如預期。
- (三)債務清償協助方案旨在防制發生大量放款延滯。
- (四)增提備抵損失導致資本及流動性之部位下降。
- (五)擔保品貸放值短期性提升至 70%。
- (六)根據壓力測試及情境分析，以決定監理優先項目：
 - 1.備抵損失措施
 - ✓適當的問題放款分期償付措施
 - ✓合理嵌入前瞻性經濟指標於預期信用損失（ECL）模型
 - ✓問題銀行之挑戰：是否有適足收益以吸收損失準備金；風險管理複雜；缺乏適足還款數據，以監控借款人償付能力。
 - 2.壓力測試
 - ✓監理機關之壓力測試與銀行由下而上的壓力測試相輔相成，以評估收益與資本韌性。

✓問題銀行之挑戰：壓力測試之複雜性與可用性。

3. 檢視營運韌性

✓蒐集營運風險資料，並評估金融服務不中斷之適足性及有效性。

✓問題銀行之挑戰：科技基礎設施及金融服務不中斷之安排。

參、早期干預及復原措施（馬來西亞中央銀行）

一、概論

早期干預措施對預防銀行倒閉很重要，因為銀行倒閉可能對金融體系構成威脅或造成納稅人資金損失。干預措施之程度取決於風險狀態及風險屬性。

當銀行處於低風險狀態時，施以一般性監理措施即可；惟隨風險態勢增加，即須逐漸增強監理力度，如：擴大檢視範圍及頻率、要求遞交財務改善計畫、修正業務計畫、指示外部稽核辦理重要事項查核或限制部分業務等；若銀行已達高風險狀態，應執行干預職權，撤銷營業執照或處理退場。

二、對問題銀行之干預措施

（一）導致銀行經營不善之原因

1. 授信作業及管理偏差
2. 短期內追求業務大幅成長
3. 側重經營高風險業務
4. 內控薄弱
5. 員工專業不足
6. 薪酬欠當
7. 業務目標與執行計畫不匹配
8. 經營決策不當

（二）干預措施

1. 撤換經營階層
2. 要求提升資本適足率（或股東增資）

3. 限制盈餘分配
4. 要求改善風險管理、資產品質及法遵等
5. 要求大額放款須經外部稽核複審
6. 提高放款損失準備
7. 要求評估業務可行性
8. 要求擬具資本復原計畫

三、處理問題銀行之早期措施

(一) 問題銀行之復原計畫規定銀行須執行其策略分析：

1. 透徹瞭解自身業務結構、主要風險來源及對金融體系與經濟之影響。
2. 確保行動計畫具體可行，以防止銀行進入復原程序。
3. 制定適合銀行結構之復原門檻及可靠的復原選項。
4. 執行問題銀行之復原計畫需有明確角色與責任、稱職人員、核心業務之代表、適足政策及基礎設施等支持。
5. 依情境分析測試復原選項之可信度及可行性。

(二) 復原措施之選項：

1. 發行股票、債券或私募資金。
2. 處分子公司股權、分行不動產或不良資產。
3. 對借款人調整授信額度等負債管理措施。
4. 調降人事成本
5. 加強費用合理化
6. 停止盈餘分配或將盈餘保留。
7. 減少高風險新貸放款、出售放款資產。

四、個案研討

B 銀行係一家提供零售及批發貸款之中型金融機構。該銀行資產成長主要以併購其他銀行而來，爰員工亦由不同工作文化人員組成。商業模式相對簡單，主要以快速飽之利基市場為主。然而，由於策略方向欠明確，多次嘗試制定新商業

計劃卻未成功。

董事會未有效發揮監督功能，高階經理人對法遵及風險管理之態度懶散，以致加劇惡化董事會監督功能。一線員工專業有限，且對公司文化認識不足，導致各種運營問題；監理機關要求改善之事項，其改善效果總是不彰。

對 IT 投資不足，且 IT 相關基礎設施老舊，系統間之整合不順利，以致對潛在網絡威脅防制措施不足。分行欠缺適格員工，法遵功效不彰，導致對法定防制洗錢作業流程存有嚴重差距。

(一) 研討議題一：董事會監督效能不彰之主要原因及改善建議。

1. 主要原因包括：管理階層對董事會報告資訊不足、董事會成員於主要業務領域專業不足、董事會對業務重點失焦、法遵與風險認知薄弱等。
2. 對監理之改善建議包括：高階經理人須強化對董事會報告之及時性及重點範圍、改組董事會以強化其專業性、管理階層強化與重要董事成員之溝通、強制改善對法遵與風險之薄弱認知等。

(二) 研討議題二：該銀行之人事管理是否欠當？如何改善？

1. 主要問題包括：工作接任制度偏差、未能吸引優秀人才加入工作團隊、主管之職能素質偏差等。
2. 對監理之改善建議包括：考核工作接任者之適格性、規劃長期性與積極性人力資源策略、制定適當人力資源招聘流程及篩選制度。

(三) 研討議題三：監理機關對上開 IT 管理缺失應採何種干預措施？

1. 委任獨立顧問檢視 IT 缺失，並制定長期 IT 戰略。
2. 設置專職委員會監控改善情形。
3. 辨識可能影響 IT 支持金融服務不中斷之情境及衝擊。
4. 分別就短期與長期需求為考量點，排序提升業務效率及安全性之 IT 投資項目。

肆、日本問題金融機構退場介紹（日本存款保險公司）

一、日本存款保險公司（DICJ）成立於 1971 年，目前有 411 位員工，DICJ 之主要職責如下：

- 辦理存款保險及擔任金融管理者角色
- 以最小成本原則處理倒閉金融機構

二、DICJ 有下列附屬機構：

- 處理暨回收公司（Resolution and Collection Corp., RCC）
- 區域經濟振興公司（Regional Economy Vitalization Corporation of Japan, REVIC）
- 地震受災企業振興公司（The Corporation for Revitalizing Earthquake-Affected Business）
- 過渡銀行

三、DICJ 成立初期以賠付存款人為履行保險責任主要方式，其後陸續被授權得採其他方式，包括：

- 1998 年：擔任問題金融機構接管人或清理人、設立過渡銀行及實施金融危機應變措施。
- 1999 年：將住宅貸款管理公司（1996 年成立）與處理暨回收銀行（1995 年成立）二者予以合併，成立處理暨回收公司（RCC）。
- 2013 年：採行有序清理措施，依金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）發布之問題金融機構有效處理機制核心要素（Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions，下稱 KA）做為清理措施原則。

四、日本問題金融機構退場處理

（一）日本金融安全網

日本金融安全網包括日本金融廳（JFSA）、日本中央銀行（Bank of Japan, BOJ）及 DICJ 等構成，職責分工如下：

1. 日本金融廳：金融監理及清理主管機關。
 - (1) 主要目標為促進金融穩定，具有個體審慎監理權限（micro-supervisory powers）並與 BOJ 及 DICJ 合作。
 - (2) 與 BOJ 及財政部合作開發擬定全球系統性重要銀行（G-SIBs）處理方案，審查復原計畫，並監督復原 / 清理措施之實施情況。
2. 日本中央銀行，職掌如下：
 - (1) 維持資金清算作業順利進行及確保金融體系穩定。
 - (2) 對金融機構實施實地檢查及場外監控。
3. DICJ：處理經營不善銀行退場
 - (1) 擔任經營不善金融機構接管人或清理人，並得設立過渡銀行。
 - (2) 挹注資金及提供財務協助促成併購。

（二）退場處理方法

與金融機構退場有關之主管機關主要有 JFSA、DICJ 及 BOJ，另決定金融機構退場方式之關鍵因素，係該停業機構是否會引發系統性風險。

1. 無系統性風險之問題機構處理方法：

（1）最小成本處理原則

以 P&A 或現金賠付方式處理經營不善要保機構退場作業，觸發條件為金融機構暫停支付存款、撤銷金融機構營業執照或決定進入破產及解散程序，惟 P&A 優先於現金賠付，因 P&A 更具成本效益且對金融市場與經濟破壞性較小。

（2）經營不善機構退場架構

-- 星期五：

- JFSA 任命 DICJ 為倒閉機構之管理人。
- DICJ：擔任管理人並向法院申請進入民事清理程序，並採取必要措施確保賠付作業順利進行。
- 倒閉銀行：將存款分為要保及非要保存款，準備星期一（即次營

業日) 進行賠付作業。

■ 估計賠付金額。

-- 次營業日 (星期一)

■ 賠付存款人要保存款，並視需要恢復營業。

■ 辦理存款與貸款抵銷作業。

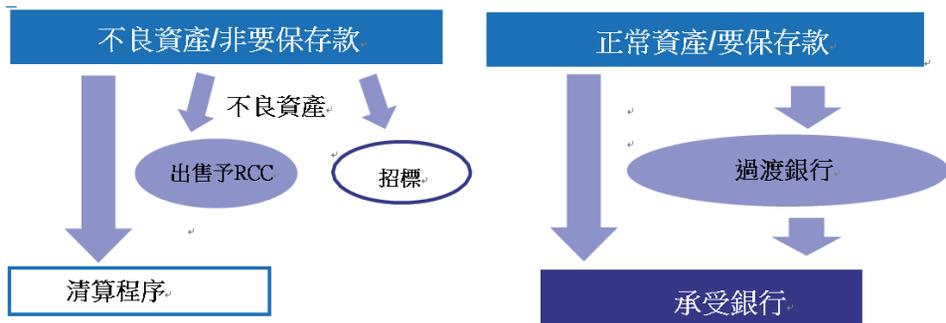
■ 提供必要的貸款。

■ 進行資產評估。

-- 六個月之後

■ 不良資產：讓與 RCC 或以招標方式出售，倒閉銀行進入清算程序。

■ 正常資產與要保存款：由過渡銀行承受後出售予承受銀行。



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

■ 日本振興銀行 (IBJ) 成立於 2004 年，有 126,779 存款戶，其中要保存款戶 123,374 戶 (占總戶數 97.3%)；存款規模約 5,818 億日元 (約 51 億美元) 其中要保存款 5,709 億日元 (占總存款 98.1%)。員工人數 782 人，分行 114 家，該行放款主要對象為中小型企业，並只接受定期存款。2010 年 9 月 10 日 IBJ 向 JFSA 報告無法繼續經營，JFSA 發佈暫時停業處分命令，並依法定程序指派 DICJ 為財產管理人。

■ 過渡銀行與 IBJ 簽訂業務轉讓基礎協定，如無投資人承受，過渡銀行願意承受 IBJ 之正常資產、保額內存款及營業；另 DICJ 根據存

款保險法規定全面接收與處理 IBJ 破產事宜，並啟動限額提領、民事再生程序及設立過渡銀行，承受倒閉銀行之健全資產與保額內存款等處理機制。因為媒體已在凌晨報導 IBJ 破產新聞，故 JFSA 和 DICJ 係於當日（星期五）早上即開始退場處理作業，並於例假日（星期六及星期日）進行存款歸戶作業，次一營業日（星期一）開始賠付保額內存款。

- 2011 年 4 月 25 日因振興銀行未能於市場上出售，爰由過渡銀行承受 IBJ 正常資產、存款與營業，後經由公開標售方式，於 2011 年 11 月 26 日由 DICJ 與 Aeon Bank 簽訂股權讓售契約，Aeon Bank 取得 DICJ 持有之過渡銀行全數股份。另 DICJ 於 2012 年 4 月依受償再生程序對 IBJ 進行清算作業，第一次分配債權人（保額外存款戶和其他無擔保債權人），為其債權金額之 39%，2014 年 9 月 30 日第二次分配為債權金額之 19%，2016 年 9 月 20 日第三次分配（最後給付）為債權金額之 2.95686%，2017 年 5 月 2 日 IBJ 清算作業結束。

2. 有系統性風險之問題機構處理方法：

日本制定金融機構有序處理機制係為提昇問題金融機構處理效能暨遵循 FSB「金融機構有效處理機制核心要素」之規範，日本存款保險公司於 2013 年 6 月修訂存款保險法，明定有序處理金融機構以確保金融體系穩定措施，相關修正於 2014 年 3 月生效。該措施明定各項穩定金融緊急措施之適用對象、啟動標準及適用措施等事項，包括：

- (1)組成由金融危機因應委員會（Financial Crisis Response Council），旨在認定該經營不善機構是否為系統性危機，並採行必要措施。該會議由首相（主席）、內閣官房長官、金融服務部部長、財務大臣、金融廳廳長及央行總裁等人組成。
- (2)本項措施適用於整體金融業，包括：收受存款金融機構、保險公司、證券公司、經紀商及金融控股公司等。
- (3)採行之措施

- 問題金融機構負債小於資產價值者，實施特別監管或提供流動性。
- 問題金融機構負債大於資產價值者：特別監管、DICJ 有權處理問題金融機構資產、移轉負債予過渡銀行並提供財務協助等。

(4) DICJ 提供財務援助或接管之方式

- 經營不善機構如申請財務援助，惟該援助金額不得超過賠付成本。
- 接管方式：合併、業務轉讓（包括部分轉讓）、要保存款轉讓、收購倒閉金融機構股權、分拆公司等方法。
- 財務援助方式，包括：
資金補助、貸款、存入資金、購買資產、債務擔保、認購優先股及其他融資工具、損失分擔。

(5) 過渡銀行

- 由 DICJ 管理並經營銀行相關業務
- 尋找有意願之併購機構
- DICJ 過渡銀行之經營期間為 2 年，得延長一年。

五、復原及清理計畫可行性之評估

有關日本 G-SIBs 與 D-SIBs 基本資訊、實施框架及實施情形如下：

(一) 國際準則

2008 年全球金融風暴後，國際組織陸續就預防金融風暴及健全金融體系提出相關準則，其中 FSB 於 2011 年 11 月發布金融機構有效處理機制核心要素 (KA)，並每年更新全球系統性重要金融機構名單。KA 旨在避免金融系統瓦解、減少納稅人損失、由股東及債權人吸收部分損失，以及使退場權責機關有序處理系統性重要金融機構退場。

(二) 復原及清理措施相關之 KA 說明如下：

1. KA8：危機管理小組 (Crisis Management Groups)

系統性重要金融機構之母國及主要地主國主管機關，應設立危機管理小組，加強跨國金融危機之處理。

2. KA9：個別機構跨國合作協議 (Institution-specific cross-border cooperation)

agreements)

G-SIBs 之母國及主要地主國主管機關間，應就個別 SIBs 於計畫階段及危機處理階段之合作事項簽訂協議。

3.KA10：清理可行性評估（Resolvability assessments）

退場權責機關應定期對系統性重要金融機構進行清理可行性評估，就清理策略可行性與可信度，以及經營不善系統性重要金融機構對金融體系與整體經濟之可能影響進行評估。

4.KA11：復原及清理計畫（Recovery and resolution planning, RRP）

- 復原計畫：監理機關及退場權責機關應確認該金融機構所提交之復原計畫，於其面臨重大壓力時，有相關步驟可恢復財務健全與穩定經營。
- 清理計畫：清理計畫係為保護金融系統重要功能，以不造成嚴重系統性瓦解及不增加納稅人損失為原則，讓退場權責機關得以有序處理問題金融機構退場。

六、日本之 G-SIBs 與 D-SIBs 概況

(一)日本有 3 個銀行集團被指定為全球系統性重要金融機構，包括：

- 三菱 UFJ 金融集團（Mitsubishi UFJ Financial Group, MUFG）、
- 瑞穗金融集團（Mizuho Financial Group, MHFG）
- 三井住友金融集團（Sumitomo Mitsui Financial Group, SMFG）。

(二)JFSA 指定 4 家金融機構為 D-SIBs，包括

- 三井住友信託控股公司（Sumitomo Mitsui Trust Holdings）。
- 農林中央金庫（The Norinchukin Bank）。
- 野村控股（Nomura Holdings）。
- 大和證券集團（Daiwa Securities Group）。

(三)復原計畫及清理計畫之架構及實務

- 1.JFSA 要求 3 家 G-SIBs 及 4 家 D-SIBs 應依國際標準提交復原計畫。
- 2.系統性重要銀行之復原及清理計畫於每年或業務有重大變動時應予以更

新；此外，JFSA 針對系統性重要銀行之清理計畫進行可行性評估。

(四)清理可行性評估

- 1.由 JFSA、BOJ 及 DICJ 對 4 家系統性重要銀行（3 家 G-SIBs 以及野村控股）個別成立危機管理小組，由母國與地主國之主管機關定期交換資訊與復原及清理計畫之可行性評估。
- 2.日本於 2018 年 4 月公布實施總損失吸收能力（Total Loss-absorbing Capacity, TLAC）政策目標；2019 年 3 月發布實施 TLAC 規定，其中 3 家 G-SIBs 於 2019 年 3 月 31 日開始適用，野村控股則自 2021 年 3 月 31 日開始適用。
- 3.日本 4 家系統性重要金融機構之有序清理係採取單點切入法（Single Point of Entry, SPE），由清理權責機關對最上層之控股母公司進行退場處理。
- 4.可行性評估原則每年辦理一次，或系統性重要銀行業務重大變化時予以評估。

七、合作是有效處理退場之關鍵

- (一)JFSA 主導與 BOJ 及 DICJ 密切合作進行信息共享及密集討論。
- (二)透過日本 4 家 SIBs 之危機管理小組，加強母國與地主國主管機關合作共享信息。

伍、馬來西亞之問題金融機構退場介紹（馬來西亞存款保險公司）

一、馬來西亞存款保險公司（Perbadanan Insurans Deposit Malaysia, PIDM）之簡介

- (一)PIDM 成立於 2005 年，最初僅有存款保險之職掌，其後於 2010 年建立整合性存款保險制度，將保障對象擴及保險保單持有人，最高決策單為董事會，馬來西亞央行總裁及財政部秘書長為董事會當然成員，餘董事會成員

由財政部部長委任，任期三年；董事會下設執行管理委員會，管理日常運作，其成員概括 PIDM 各部門主管。

(二)PIDM 肩負該國存款保險人及退場處置機構角色，PIDM 被授權迅速有效處理經營不善金融機構退場，以有效降低金融系統處理成本；PIDM 宗旨如下：

- 1.管理存款保險制度、保險及伊斯蘭保險利益保障制度。
- 2.保障存款，保險及伊斯蘭保險利益（即會員保險公司有償付責任之利益）。
- 3.健全金融體系之風險管理
- 4.促進金融穩定

(三)截至 2021 年 7 月，PIDM 共有 92 家要保機構，其中銀行 42 家，保險公司 50 家。42 家要保銀行，總資產共約為 3 兆馬幣，收受之存款總額約 2.02 兆馬幣，其中約有 99% 存戶受存款保險保障。

(四)自 1997 年亞洲金融風暴時，PIDM 以 P & A 作為主要退場處理措施，將 54 家國內金融機構整併為 8 個銀行集團。近年來，金融業顯著成長；截至 2020 年底，資本市場規模約為 3.4 兆馬幣（約 8,309 億美元）。銀行業總資產較亞洲金融風暴時成長約 3.7 倍，資產總額約為 3 兆馬幣（約 7,240 億美元）。

二、存款保障額度

每位存款人在每家要保機構的最高保障額度為 RM250,000（本金及利息；約 6 萬美金），馬來西亞為傳統存款保險及伊斯蘭存款分別提供保障。

(一)受保障之存款種類如下：

- 活期存款。
- 儲蓄存款。
- 定期存款。
- 外幣存款。

- 伊斯蘭存款。
- 從存款帳戶開出的銀行匯票、支票、其他支付指示或工具。

(二) 不保項目

- 銀行同業拆放。
- 可轉讓定期存單及其他未記名存款。
- 回購協議。
- 信託、股票及股權。
- 黃金相關投資商品或帳戶。

三、馬來西亞退場處理決策機關與金融安全網架構

(一) PIDM 係該國金融機構退場處理決策機關，也是該國金融安全網成員。馬國金融安全網成員包含財政部 (Ministry Of Finance, MOF)、中央銀行 (Central Bank, BNM)、及 PIDM 等 3 單位，渠等職掌分別如下：

1. 財政部 (MOF)

- 財政政策
- 規劃經濟計畫
- 其他財政業務管理

2. 中央銀行 (BNM)

- 貨幣政策
- 支持金融機構流動性
- 銀行與保險機構之監理權

3. 馬來西亞存保公司 (PIDM)

- 保障大眾存款及保單持有人利益。
- 銀行與保險機構經營風險之監督與管理。
- 經營不善銀行與保險機構之退場處理。

(二) 金融安全網成員間聯繫機制

馬國金融安全網維持密切溝通與協調，例如：PIDM 與央行就監理資訊分享、風險控管、早期預警，以及干預與退場處理等面向簽訂共同合作

協議；同時，PIDM 執行長為馬國中央銀行金融穩定執行委員會之委員；另央行、財政部與 PIDM 三者簽訂危機溝通管理共同協定，就各項金融穩定相關政策保持緊密交流，包括提供金融機構財務協助、進行壓力測試、啟動早期干預，以及作成認定金融機構無法持續經營之決策等。

(三) 馬來西亞早期干預及退場處理措施

1. 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 (Basel Committee on Bank Supervision, BCBS) 共同發布有效存款保險制度核心原則 (IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, 下簡稱核心原則)。各國以核心原則及其評估方法為基準，評估存款保險制度之良窳並瞭解制度運作與核心原則之差異，作為改進基礎，PIDM 以該核心原則為復原及退場處理措施之主要依據，有關核心原則內容如下：

■ 核心原則 1：明訂公共政策目標

為促進金融體系之安定及保障存款戶。

■ 核心原則 2：存款保險機構職責及職權

存款保險機構之職責 (mandate) 及職權 (power) 應用以支持其公共政策目標，且應清楚定義並正式立法明定。

■ 核心原則 3：存款保險機構之治理

存款保險機構必須獨立運作、治理良好、透明、負責任、不受外界干預。

■ 核心原則 4：與其他金融安全網成員間之關係

為保護存款人並促進金融穩定，存款保險機構與其他金融安全網成員，應建立正式且完善機制，以持續緊密協調合作及資訊交流。

■ 核心原則 5：跨國議題

當各國設立之外國銀行對市場有重大影響力時，地主國與母國存款保險機構間，應建立正式資訊分享與合作機制。

■ 核心原則 6：存保機構在緊急應變計畫與危機管理之角色

存款保險機構應建置有效緊急應變計畫與危機管理政策及程序，以確

保對要保機構倒閉及相關事件之風險有效因應。

■ 核心原則 7：要保資格

存款保險應採強制投保，且對所有金融機構一體適用。

■ 核心原則 8：保障範圍及額度

政策制定者應明確訂定最高保額及要保存款。保險額度應採限額、具公信力且易於確認，並可保障大多數存款人，但仍應維持適當不保存款金額以發揮市場紀律。

■ 核心原則 9：存款保險基金之來源及運用

存款保險機構應備妥可用之資金，且所有基金籌措機制應確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金，存款保險之成本應由要保機構負擔。

■ 核心原則 10：存款保險制度之公眾意識

為保障存款人並促進金融穩定，存款保險機構有必要持續向社會大眾宣導存款保險制度之效益及保障限制。

■ 核心原則 11：法律保障

存款保險機構及其所屬現職與離職員工，基於善意 (in good faith) 執行法定職務所為之決定、行為或任務，以履行存款保險機構職責時，應受到法律保障。

■ 核心原則 12：對倒閉要保機構應究責人員之處理

存款保險機構或其他權責機關，應具備對倒閉要保機構之應究責人員訴追之權力。

■ 核心原則 13：及早偵測與即時干預

金融安全網應建置對問題金融機構採取及早偵測、及時干預措施之機制，存款保險機構應共同參與。此機制應在問題金融機構於支付不能前即採行干預措施，以保護存款人及維持金融穩定。

■ 核心原則 14：倒閉金融機構處理機制

有效之倒閉金融機構處理機制應使存款保險機構能妥善保護存款人及促進金融穩定。

■ 核心原則 15：賠付存款人

存款保險制度應能使存款人於金融機構倒閉後快速取得要保存款，以利金融穩定。啟動賠付之程序應清楚且明確。

■ 核心原則 16：資產回收

存款保險機構應有權限依法定之債權順位回收債權。

(四)馬來西亞存保公司(PIDM)是具有風險控管職能之金融消費者保護機構，主要控管機制如下：

1. 早期干預措施、風險評估及監測功能。
2. 差額費率系統(Differential Premium System, DPS)。
3. 最小成本原則。
4. 及時有序清理措施。

(五)馬來西亞存保公司(PIDM)具有下列職權，使其能夠執行其早期干預及退場處理措施：

1. 風險評估系統：PIDM 設有獨立之風險評估系統與作業程序，以馬來西亞中央銀行提供資訊及自行蒐集之市場資訊為基礎，進行風險辨識、評估、控制及監理等程序，以及早發現經營不善問題要保機構。
2. 專案檢查權：PIDM 接獲馬來西亞中央銀行對要保機構發出經營不善通知，且有履行保險責任之虞時，得對經營不善要保機構辦理實地查核，查核範圍包括要保機構之交易紀錄、帳冊與相關文件，此為有效及早干預處理問題金融機構之基礎。
3. 降低保險基金損失之權力：馬來西亞中央銀行對問題金融機構發出經營不善通知前，PIDM 對該機構有採行特定措施之權力，以降低基金損失。
4. 退場處理決定權：PIDM 於接獲馬來西亞中央銀行對問題金融機構所發之經營不善通知後，以最小成本原則決定如何處理退場。

四、馬來西亞復原及清理措施

(一)馬來西亞政府體認到有效復原及清理計畫(Recovery and Resolution Planning: RRP)制度之重要性，爰 PIDM 與中央銀行密切協商與合作，並

簽訂雙方協議。復原計畫主要由中央銀行負責，PIDM 負責清理計畫。自全球金融危機（2008 年）以來，PIDM 加強其清理架構及工具，相關強化措施如下：

1. 清理工具

- 強化清理法律授權，例如：強制性股份轉讓、設立過渡銀行等。
- 加強早期干預措施準備。
- 加強與主管機關之合作與協調。

2. 復原計畫

- 對金融機構之財務復原能力進行壓力測試。
- 以各假設情境，研擬有效復原計畫。
- 確保各復原計畫能適時實施。

3. 清理計畫

- 清理計畫需具可靠性。
- 清理計畫需具有效性。
- 有效的清理計畫以減少保險基金損失。

(二) 清理計畫應保持動態調整，並有相關配套措施；此外，亦需建立早期干預措施，與國內、外主管機構合作及協調。有關跨境合作內容如下：

1. 參加該要保機構之跨境合作危機管理小組及清理小組。
2. 與該機構之母國或地主國主管機關簽訂雙邊合作備忘錄，並進行跨境模擬測試。
3. 參與國際組織進行 RRP 相關研究。

陸、行政清理與法院主導之清算破產程序（資深金融法律顧問）

一、概述

金融穩定委員會（FSB）發布之金融機構有效清理機制核心要素（KA），建議各國應指定清理專責機構負責執行清理計畫，凡具系統性重要的金融機構發生經營危機面臨倒閉，即應啟動清理程序，賦予清理權責機關相應權限進行處理，

無需至已無資產或有支付不能時才處理；即便需法院命令才能執行退場計畫，取得命令之時間亦不應對有效清理措施有所影響；此外，於法律架構上，清理權責機關所為之處分不應受到法院審查之約束或變更。

傳統論點認為倒閉銀行已非銀行，故適用一般破產規定。此論點顯然忽視倒閉銀行待處理之資產負債規模仍與正常銀行相似，透過破產程序實無法妥適處理銀行於退場過程可能產生的問題。

主講人 Mr. Gary A. Gegenheimer 認為，擇定適當之銀行退場程序至少應考量下列特點：

- (一) 銀行具備吸收公眾存款、供應企業資金、連結支付系統及擔任貨幣政策與實體經濟輸送帶等特點。
- (二) 銀行一旦倒閉，因金流受截阻可能導致支付系統崩潰、公眾恐慌蔓延可能影響其他銀行，傳統破產規定不足以因應。
- (三) 法院的金融專業知識較之金融監理機關略為不足，將銀行（尤其是系統性重要金融機構）退場交由法院裁決，無法因應後續可能引發之金融危機。
- (四) 兩種程序之目標不同：破產程序旨在有序公平清償債務及資產回收最大化；銀行清理之目的在於確保整體金融穩定、預防系統性危機，將銀行倒閉對整體金融體系的影響降至最低。
- (五) 銀行清理程序適度調整債權人平等原則，例如通常存款人受償順位優先於其他無擔保債權人；排除部分程序之適用，例如啟動程序之異議權、債權人程序參與權。
- (六) 破產程序得由債權人發動並交由法院決定銀行是否存續，妥適性有待商榷。

二、以美國清理制度為例

當銀行發生資本嚴重不足（詳美國 PCA 資本等級劃分表）、無法清償債務、嚴重違法、管理人員違法舞弊等情形時，由監理機關任命 FDIC 擔任接管人或清理人，且考量可能引發存款人疑慮及避免脫產，因此無預先通知或聽證會。

美國 PCA 資本等級劃分表

項目	資本適足比率 (Total RBC)	第一類資本比率 (Tier 1 RBC)	槓桿比率 (Leverage)
資本良好	≥ 10%	≥ 8%	≥ 5%
資本適足	≥ 8% , <10%	≥ 6%	≥ 4% ^(註1) , <5%
資本不足	<8%	<6%	<4% ^(註2)
資本顯著不足	<6%	<4%	<3%
資本嚴重不足	有形資本占總資產比率 (Tangible capital/total assets) <2%		

FDIC 的清理人權限與破產管理人類似，例如清理人有權出售倒閉機構資產，或將其部分或全部資產轉移給承受機構等。聯邦法律賦予 FDIC 額外權限，致破產程序與 FDIC 之清理程序間仍有相當差別，旨在增進其有效性及適當性，使 FDIC 能夠迅速清理銀行及儲貸機構，以維持民眾對國家金融體系信心，提高清理效益，減少基金支出。

當 FDIC 以清理人身分管理倒閉機構之資產及負債，所為之決定，除特殊例外情形，法院無權准駁。對清理 / 接管處分之司法審查特點如下：

- (一) 指派清理人或接管人之命令，無須舉辦聽證會或事前經法院核准。
- (二) 銀行於被接管或清理之 30 日內得向法院提出異議。
- (三) 法院審查重點：
 - 除非監理機關有違法、恣意或濫權情形，否則應維持原處分。
 - 法院審查權限受到限制，只對停業處分、指派清理人（或接管人）之處分是否符合必要程序進行審查。
 - 法院只針對監理機關處分所依據之資料進行審查，不得考量新資料。
- (四) 案例介紹：Biscayne Federal Savings and loan Assn 案

美國聯邦住房貸款銀行委員會 (FHLBB) 於 1983 年 4 月以 Biscayne Federal Savings and loan Assn (下稱 Biscayne) 淨值已為負數 (負 3,000 萬美元)、資不抵債及財業務欠健全為由^(註3)，依法任命聯邦儲蓄及貸款保

險公司 (FSLIC) 擔任 Biscayne 之接管人，並由接管人將其營業資產概括讓與其他機構。Biscayne 隨即主張處分違法，向地區法院起訴要求撤銷接管並禁止接管人處分其資產。

地區法院以 FHLBB 人員於 Biscayne 自救過程中，對其所提出之自救方案有專斷、反復無常及濫用裁量權為由，判決 FHLBB 及 FSLIC 敗訴。案經上訴至巡迴法院，上訴法院認為，當主管機關係以破產為由下令接管時，法院的司法審查範圍應僅限於確定接管時 Biscayne 是否的確符合破產要件，不應另外考量其他因素，因此駁回地區法院判決。

- 結論：只要銀行符合法定要件，法院不得以其他理由干涉主管機關之處分。

三、 歐盟：銀行復原及清理指令 (BRRD) 對法院審理之前提及審查基礎予以限制

依據 BRRD 第 85 條有關事前取得法院核准及異議權 (Ex-ante judicial approval and rights to challenge decisions) 之規定，成員國可要求採取危機預防措施或危機管理措施之處分須經由法院准，惟限於本國法律明文將法院審核意見做為相關程序及申請核准之要件者。且成員國應確保所有受危機管理措施處分影響者，都有權提出救濟；成員國應確保審查迅速，並確保法院應採用清理權責機關對複雜經濟評估所認定之事實，作為其評估基礎。^(註 4)

四、 其他主要國家亦採類似見解

例如英國、新加坡及法國等，亦採取尊重專業判斷之立場，規定法院僅得為合法性審查，法院不得以其本身意見取代主管機關之裁量。

柒、 清理之保障與底線：債權人受償金額不低於破產法制及最小成本測試 (與談人：義大利、韓國及馬來西亞代表)

一、 歐洲法之債權人受償金額不低於破產法制受償金額及最小成本原則概況

歐洲法制上對經營不善金融機構之清理 (Resolution) 所指範圍包括清算 (liquidation)、存款賠付 (depositors reimbursement)、資產及負債之移轉、設立過渡性機構、債務減記或以債作股、對部分退場機構適用破產法制行使清算權限之程序。

No Creditor Worse Off (NCWO) 指債權人於清理程序之處境不應劣於清算破產程序，體現於清理程序，即債權人受償金額不得低於其於破產法制可獲償金額，否則應獲賠償。此原則係對清理工具之運用及清理權限加以限制，俾於債權人保障及資本重建間取得平衡。

二、最小成本測試

(一) 成本之組成項目

1. 與談人 (馬來西亞存保機構) 分享有關評估成本模型，該國存保機構於建置模型時會將下列因素列入考量：

- ◆ 每一退場方案可能涉及之淨現金流量時點
- ◆ 存保公司的資金成本

2. 建模方法：

- ◆ 進行帳面調整
- ◆ 確定處理機構資本重建時點、預估資金需求
- ◆ 依上開結果調整處理機構資產負債表及損益表
- ◆ 假設處理所需期間及估值，並將期中可能向 PIDM 支付利息列入考量
- ◆ 折現、計算成本

3. 影響處理成本 (CTC) 之項目：

CTC NPV

$$= \Sigma [(Id + UnId) + RSp + Rex + CoD + CApp]$$

$$- \Sigma (DivL + RP + RePmt)$$

- ◆ 增加處理成本之項目：要保存款 (Id)、非要保存款 (UnId)、退場工具支出款項 (RSp) (包括財務協助、損失分攤、資本重建及擔保等)、退場處理費用 (Rex)、外部資金 (如有) 成本 (CoD)、申

訴獲賠款 (CApp)。

- ◆ 減少處理成本之項目：處理資產回收款 (DivL)、出售資產溢價 (RP) 及財務協助收回款項 (RePmt)。

(二)系統性影響評估 (Systemic Impact Assessment, SIA)

國際標準制定機構所釋出之各種處理政策框架均包括 SIA，惟其評估標準依評估目的之不同而有所差異，例如：

1. 對 G-SIBs 及 D-SIBs 之評估：加強損失吸收能力；
2. 復原及清理計畫：應確定關鍵服務及清理可行性，清理退場措施不應對金融體系及實體經濟額外施加不利效果。
3. 各主要國家於處理系統性重要金融機構之規劃時，均已將 SIA 納入考量。

4.SIA 分析項目表列如下

受影響層面	主要分析指標	原因	評估重點	傳染性
市場參與者，包括自然人、法人及政府	1. 存款人及投資人帳戶 2. 融資餘額 3. 分支機構 /ATM	1. 金融服務中斷 2. 潛在損失 3. 經濟活動中斷	1. 市場規模及占比 2. 可替代性 3. 意願 4. 時間及成本	
馬來西亞央行監理之金融機構	金融系統內部資產及負債	1. 金融機構間之內部依存度 2. 外溢效應	1. 關連性 2. 複雜性	
貨幣市場、外匯交易市場、中長期資金及衍生性金融商品交易	1. 貨幣市場 2. 外匯交易 3. 衍生性商品 4. 中長期資金	1. 與金融市場之依存度 2. 外溢效應	1. 規模 2. 關聯性	
支付系統	1. 資金及證券即時電子轉帳 (RENTAS) 2. 全國電子支票清算系統 (eSPICK)	1. 對支付清算服務之影響 2. 對金融服務及實體經濟之順利運行不可或缺	1. 規模 2. 可替代性	
利害關係人	依評價模型	退場處理衝擊利害關係人	損失承擔	

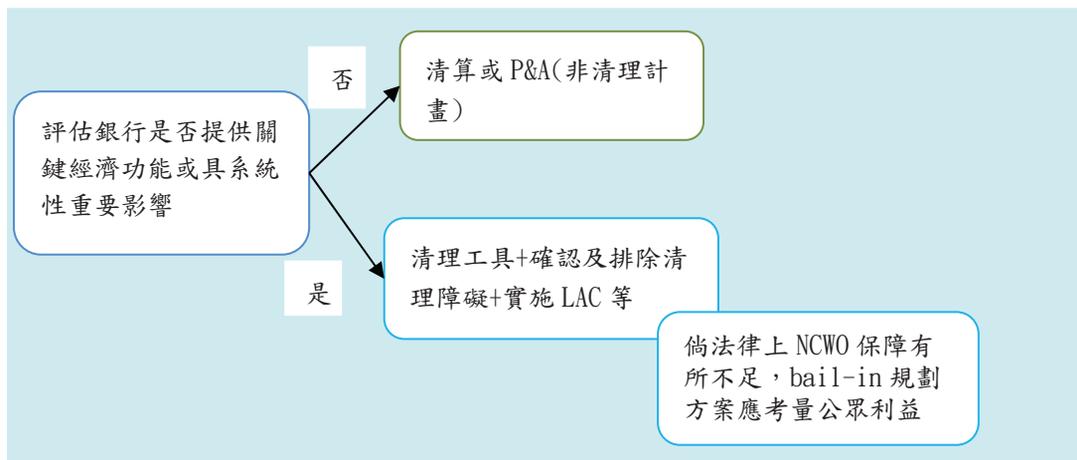
捌、小型銀行之清理（與談人：世銀、美國及菲律賓代表）

一、新興市場及開發中經濟體建立有效清理所面臨之主要挑戰 - 大銀行與小銀行如何適用相同退場方案

金融穩定委員會（FSB）針對如何處理問題金融機構倒閉可能引發之系統性危機，於 2011 年 11 月發布「金融機構有效清理機制關鍵要素（KA）」作為處理系統性重要金融機構退場之新規範，並要求會員國對其系統性重要銀行（SIBs）建立有效清理機制，俾於金融機構不能持續營運時，協助維護金融穩定及保障公眾資金。KA 並不具強制力，僅在指導會員國監理機關以有序方式處理金融機構問題，降低納稅人損失，同時保持重要金融服務功能不中斷。

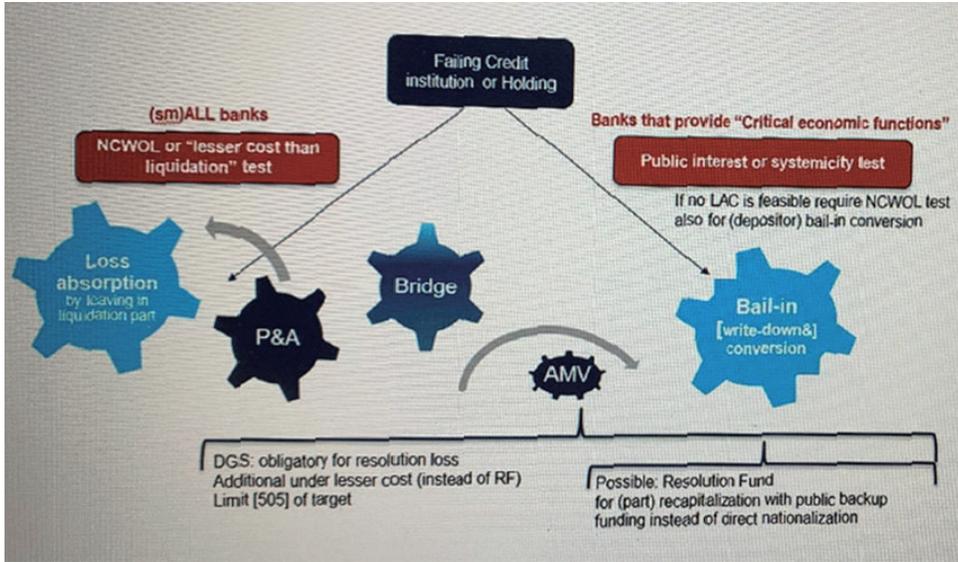
衡酌 KA 第 1 點有關清理權限適用範疇，主要為全球系統性重要金融機構（G-SIFIs）。有關處理非系統性重要銀行退場，不宜無視規模大小一律採用相同退場框架，宜適度區隔，爰建議僅限有關清理方式之法律保障層次可套用相同框架，其餘層面之規範應予以差別化。

非系統性重要銀行之清理架構（一）



建議之清理框架如下圖非系統性重要銀行之清理架構（二），依此規劃，可兼顧處理彈性及法律之確定性與保障措施。

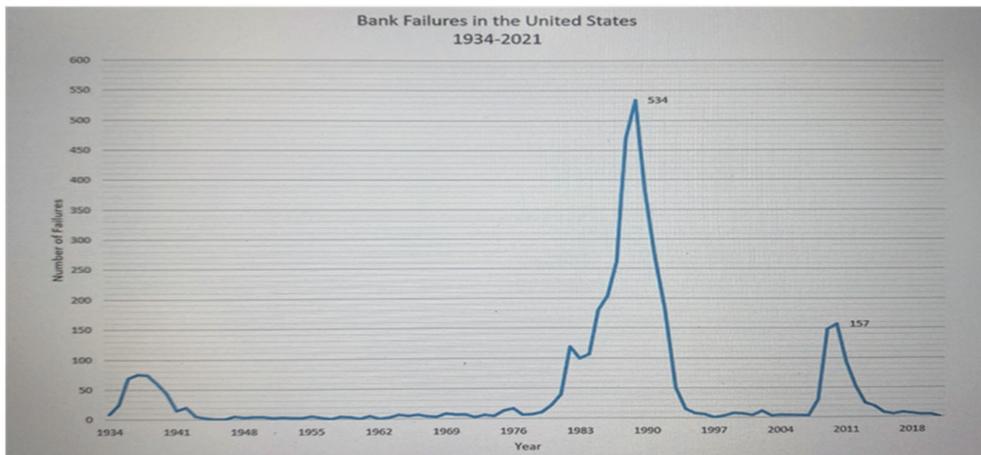
非系統性重要銀行之清理架構 (二)



依據目前多數國家採用之清理框架，適用於小型銀行之退場程序並沒有最小成本 / 較小成本測試，亦未測試是否符合債權人受償金額不劣於清算破產程序，僅部分國家會針對具備關鍵經濟功能之銀行之資本重建 (bail-in) 時，考量是否影響公眾利益 / 系統性危機。

二、美國對於非系統性重要銀行之退場處理方式

(一) 歷年處理機構數量統計 (1934-2021)



(二)金融危機期間(2008-2013)之處理規模統計

處理年度	資產規模小於 100 億	資產規模 100 億 -500 億	資產規模逾 500 億	合計
2008	22	2	1	25
2009	135	5		140
2010	156	1		157
2011	92			92
2012	51			51
2013	24			24
總計	480	8	1	489

(三)處理方式簡介

隨著 FDICIA 法案通過，FDIC 應選擇對存保基金成本最小之處理方案，其中購買及承受 (P&A) 交易與存款賠付 (Payout) 是最常見兩種處理方式。

1.P&A 交易

由健全機構購買倒閉機構全部或部分資產，並承擔部分負債（包括所有要保存款）之交易機制，為 FDIC 最常用處理方式。此項交易可依前置作業時間長短、金融機構位置、規模、存款性質及可供出售資產等因素加以變化。

P&A 交易結構包括交易程序及激勵措施，以吸引潛在投資人購買倒閉機構更多資產、保留處理彈性及滿足各種不同需求的買方，以下為 FDIC 依不同需求所採用的 P&A 交易：

(1)基本型 P&A

在基本型 P&A 交易中，移轉給承受機構的資產通常僅限於現金、約當現金及有市場流通性有價證券，也可能提供有選擇性的資產組合，至於倒閉機構的營運處所（包括家具，固定裝置和設備），承受

機構可選購或不選購。於符合最小成本原則下，承受機構受讓的負債可為要保存款或所有存款。

(2)全行 P&A

全行 P&A 交易讓買方承購資產最大化，投標人以資產之「現況」投標，這種類型的銷售有利於 FDIC 之處理：承受機構繼續在當地為貸款客戶提供服務，另因買方承購全部資產，FDIC 現金支出相對較少，同時可減少 FDIC 保留資產數量。

(3)附損失分攤條款 P&A

FDIC 以清理人身分同意與承受機構共同分攤某些類型資產損失，除資產購買條款外，其餘部分與全行 P&A 相似。近年來之危機期間，FDIC 與承受機構協議由其承擔 20%（或以上）損失，具體比率依標單內容而定。常見的損失分攤資產為住宅貸款、商業貸款、商業房地產貸款及自住房地產。損失分攤機制可減少 FDIC 之現金流出、操作較簡單，且讓資產可以快速脫手。

2.過渡銀行

FDIC 在 P&A 交易中暫時擔任承受機構。經營不善機構被勒令停業清理時，由 OCC 核准、FDIC 設立及管理的暫時性國級銀行，此新機構是用來「過渡」自機構倒閉至 FDIC 找到投資人承購的時間差。過渡銀行營運期間為二年，可延長三次，每次一年，營運期間屆滿前，過渡銀行應予出售或清理。FDIC 設立過渡銀行，延長交易準備時間，也提供潛在投資人評估是否投標的必要時間。

3.現金賠付

當 P&A 的標單皆未能符合最小成本原則，或沒有人投標時，即由 FDIC 辦理現金賠付。辦理現金賠付時，資產及負債均不移轉給其他機構，FDIC 必需向經營不善機構存款人賠付要保存款（自行賠付或委託賠付），最常用的三種賠付方法分別為直接賠付、移轉存款（insured deposit transfer, IDT）及設置存款保險國家銀行（Deposit Insurance National Bank, DINB）。

(1)直接賠付

當 FDIC 確認清算、停業為處理經營不善機構的最低成本方案時，採取直接賠付，由 FDIC 確定每一存款人的要保存款金額並寄支票給存款人，FDIC 同時擔任清理人，負責處理該倒閉機構所有資產及負債，所有的負債及處理成本均由清理財團負擔。

(2)移轉存款 (IDT)

IDT 是一種賠付方式，將倒閉機構要保存款移轉至當地的受讓人或代理機構，授權代理機構付款給存款人，代理機構向存款人支付等同於要保存款之金額，或依存款人要求在代理機構開立新帳戶。當找不到承受機構時，得以 IDT 方式取代直接賠付，惟此方式很少使用。

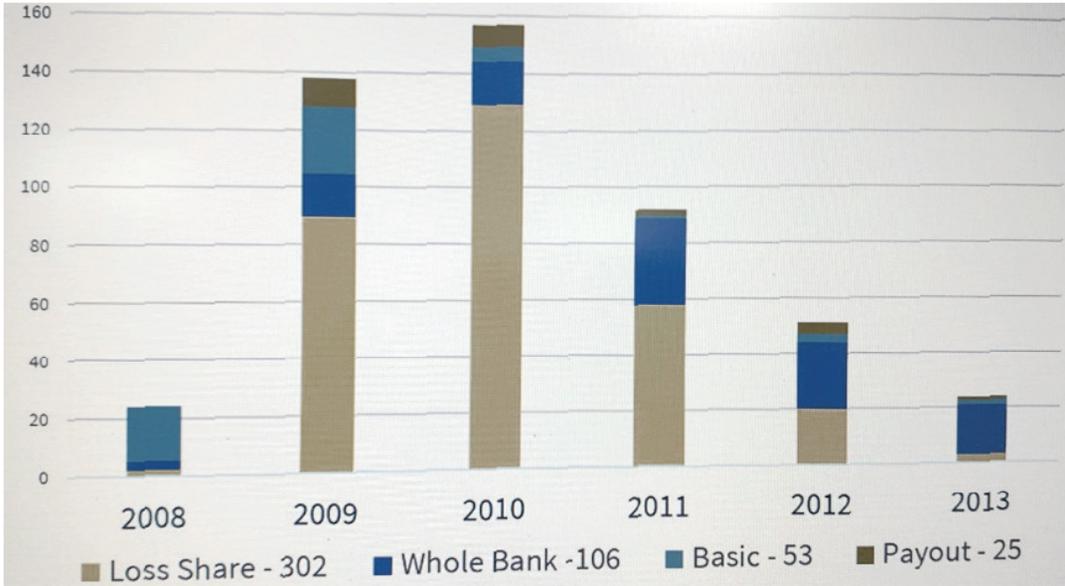
(3)存款保險國家銀行 (DINB)

DINB 是一家存續期間及權限均受限制的銀行，無設立資本。為保障存款人，倘無其他要保機構願意承受經營不善機構的存款，FDIC 可設立 DINB，以確保缺乏金融服務地區的存款人在另外開立其他銀行帳戶前，可繼續提領其要保存款。DINB 的目標是讓帳戶持有人有適足時間，將與倒閉機構往來之業務移轉至其他金融機構，相較於現金賠付，DINB 對當地社區及存款人的干擾及破壞較少。

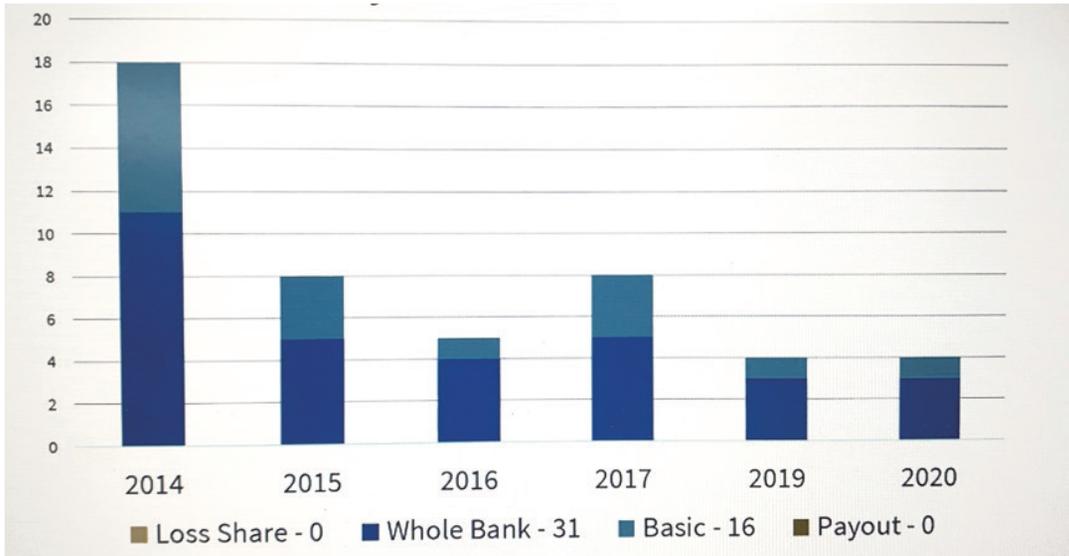
FDI 法案 (12U.S.C. § 1821 (m)) 規定每間 DINB 的存續期最長可達兩年，不過最近大部分 DINB 的存續期間僅約 30 天。主管機構勒令銀行停業，指定 FDIC 擔任清理人，接著 FDIC 設立 (OCC 核准) DINB，該 DINB 在特定期間維持營運，讓存款人可以取回存款。倒閉機構的所有資產屬於清理人。

4.處理方式統計

■ 2008-2013



■ 2014-2020



玖、心得與建議

一、金融危機事件易受媒體宣傳影響，平時即應強化溝通與宣導，俾建立民眾正確金融常識

金融危機事件不僅對金融消費者產生鉅大影響，亦將不利整體經濟發展，爰極易產生社會動盪。鑑於我國屬民主體制，允許社會存在多元聲音及意見，惟易受有心人利用，進而造謠，傷害政府施政之努力，最終將不利金融與社會安定。爰政府宜平時加強政策之宣導，以公開、透明方式讓社會各界瞭解政府施政之內涵，避免民眾因不實媒體報導而曲解政府施政之努力，並危害金融穩定。

二、主要國家受新冠疫情衝擊影響，民生與經濟皆遭鉅大衝擊，我國宜就渠等經驗引以為鑑

本次研討會與會人員主要來自亞太地區，過去一年我國民眾生活亦明顯受新冠疫情影響，惟相關災情較其他多數與會國家相對輕微，主要我國防疫措施得當且民眾對政府防疫政策配合度高，而有此成就。惟事實證明病毒來襲之速度及範圍讓人措手不及，即便疫苗施打率較高國家亦難逃災害，例如民眾非預期性失業、中小型商家發生倒閉等。爰我國除繼續優化防疫措施，亦可參考國外因應疫情衝擊之短期性金融監理措施，如：債務清償協助方案、要求金融機構增提備抵損失準備及流動性部位、為金融服務不中斷預為準備等措施。

三、日本以限額保障之過渡銀行方式處理振興銀行退場經驗，值得我國借鏡參考

國內於金融重建基金時期處理之 56 家經營不善金融機構退場方式，皆採購與承受 (P&A) 交易方式，以讓經營不善要保機構順利退場。按我國存款保險條例第 30 規定「有第二十八條第二項但書規定情形時，存保公司如無法適時依同條第一項第三款規定洽妥其他要保機構或金融控股公司併購或承受，得設立過渡銀行承受停業要保機構全部或部分之營業、資產及負債」，惟我國過渡銀行機制係在系統性危機前提下始能啟動。反觀 DICJ 處理振興銀行退場時，係以限額

保障機制運用過渡銀行處理退場，其退場措施之運用彈性較我國為大，爰建議可參考日本過渡銀行機制之實例經驗，適時修正存款保險條例，俾增進我國退場處理機制之彈性。

四、循序增進司法單位對於行政清理制度之認知，減輕行政清理規劃受司法干涉之不確定性

我國有關經營不善銀行之退場法制，規定於銀行法第 62 條以下及存款保條例，由主管機關依法派員接管或勒令停業清理並指定清理人，為主管機關主導之行政清理架構，受處分之銀行得依法提起訴願等行政救濟程序，歸納司法機關（包括司法院大法會議之解釋）見解，司法單位審查重點多聚焦於處分之程序是否符合法定要件，對於主管機關專業裁量結論已予以適當尊重，實值贊賞。惟我國為大陸法系，判決先例之法律地位未若英美法系，倘法無明文，相同事實於不同法院之審理結果仍未必相同，主管機關及清理人之退場規劃每多掣肘，處理工具之運用範圍無形中受到限縮。

有效改善上開現象之途徑，斧底抽薪之計應為法制上之改革，然而立法程序之時效難以掌控，因此建議平時應增進司法人員對銀行清理與一般企業破產制度差異性之瞭解、加強司法機關對經營不善金融機構處理相關金融專業知識，弭平司法審查與金融監理之差異，適度減輕行政清理受到司法干涉之不確定性。

五、參考國外處理方式，依銀行規模及重要性等差異，分別規劃不同之退場處理機制

參考國外處理方式，對於規模及重要性各異之銀行，其退場工具亦不相同，此種處理架構較可兼顧公眾利益及金融秩序，殊值參考。目前我國主管機關已篩選 D-SIBs 名單並予以差別化管理；與此同時，存保公司仍持續強化賠付作業流程規劃及精進系統功能，法制上具備多元處理工具，日後規劃退場處理時，應依據銀行是否具系統性重要，分別規劃不同之退場方案，以兼顧公眾資金支出與金融穩定。

註釋

註 1：倘 CAMELS 評等為 1 且無重大增加： $\geq 3\%$ 。

註 2：同前註。

註 3：符合 12 USC § 1464(d) (6) (A) (i) (1982) 之破產定義。

註 4：詳見 E.U. Bank Recovery and Resolution Directives, Article 85