

金融穩定學院 (FSI) 與國際存款保險機構協會 (IADI) 「各類型金融機構倒閉處理制度建制」視訊研討會摘要與分析

本公司清理處及法務處整理

壹、前言

貳、第一場次：非系統重要性銀行適用之清理框架設計與執行挑戰

參、第二場次：處理倒閉國營銀行、合作銀行與信用合作社之適當工具

肆、結論與建議

壹、前言

金融穩定學院 (Financial Stability Institute, FSI) 與國際存款保險機構協會 (International Association of Deposit Insurers, IADI) 於 2022 年 11 月 29 日至 30 日舉辦「各類型金融機構倒閉處理制度建制」視訊研討會 (Webinar on Tailoring Failure Resolution Frameworks For All Banks)，議題涵括設計符合比例原則之清理框架暨執行之挑戰，以及國營銀行、合作銀行與信用合作社 (下文或簡稱「信合社」) 等小型銀行退場處理等，茲重點摘錄此研討會如後文。

貳、第一場次：非系統重要性銀行適用之清理框架設計與執行挑戰

金融穩定委員會 (FSB) 於 2014 年修正發布金融機構有效處理制度之關鍵要

本文為本公司清理處助理稽核王梅馨及法務處副科長謝欣達依研討會主題與內容及輔以相關資料編撰完成。

素 (Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 下稱「有效處理關鍵要素」或「KAs」) 至今已逾十餘年。在此期間, 國際上乃致力於提供與金融機構處理相關的執行指引 (guidance), 俾使金融機構處理程序更具有可操作性。然而, 就「有效處理關鍵要素」之遵循非意指各類型金融機構之處理制度均適用同一模式 (One Size Fits All), 而應參照各國金融環境與特性。從而, 如何在各國法律與制度之框架內, 設計適合其銀行業既有結構的處理運作機制乃是一項重大挑戰。

一、關於處理機關之有效處理關鍵要素

「有效處理關鍵要素」臚列十二項準則, 以協助各國強化其金融機構處理制度, 就該準則第二項關於處理機關之建制原則摘要如下:

- (一) 各司法管轄區應指定至少一個行政機關, 專責行使其處理機制對於金融機構之處理權限 (下稱「處理機關」)。如設有數個處理機關, 則應明確界定各處理機關之職責 (mandates)、角色 (roles) 與責任 (responsibilities), 及各處理機關相互間之分工協調。
- (二) 在同一司法管轄區內如有複數處理機關分別對同一集團之金融實體具有處理權限, 則於其處理制度應明確規定由其中之一擔任主要的協調機關。
- (三) 處理機關之設置目的與應有職能涵括如下:
 1. 致力金融穩定並確保具系統重要性金融服務及支付、清算和結算功能之連續不中斷;
 2. 適時地協調相關保險計畫與安排, 以保障該等計畫與安排所涵括之存款人、保單受益人與投資人;
 3. 避免對金融資產造成不必要的價值減損, 並在符合相關法令規範下, 致力減少具有管轄權之母國與地主國的處理總體成本與債權人的損失;
 4. 應適當考量其處理作為對於相關司法管轄區金融穩定的可能影響。
- (四) 處理機關應獨立運作, 以符其法定職責、透明程序、健全治理及適當資源, 並接受嚴格評估與責任監督機制, 以評量其處理措施之有效性。處理機關

應具備對於大型複雜公司採取處理措施之專業知識、所需資源與運作能力。

二、國際金融局勢之挑戰與展望

(一)全球經濟受多重因素衝擊

1. 俄烏戰爭及中國封控

全球經濟刻正經歷多重因素的挑戰，肇始於俄、烏兩國在 2022 年初爆發軍事衝突，導致全球能源及原物料價格大漲。之後於 2022 年第 2 季，因中國沿海省市爆發疫情而採取嚴格封控措施，使得全球供應鏈再受打擊。再者，受到俄烏戰爭及中國防疫封控措施的影響，導致美國、歐盟與中國等主要經濟體需求明顯下滑，全球貨幣基金（IMF）遂將全球經濟成長率從 2021 年的 6.0% 下修至 2022 年的 3.2% 與 2023 年的 2.7%。這是自 2001 年以來，除了全球金融危機與疫情大流行的急性期外，全球經濟增長最疲軟的時期。

2. 美歐升息與持續通膨

有鑑於歐、美通膨持續升溫，美國聯準會（Fed）為抑制通膨自 3 月起快速升息，並自下半年起縮減購債，全球金融市場波動隨之加劇，且造成非美元貨幣大幅貶值，導致各國輸入性通膨壓力激增。通貨膨脹率處於數十年來高點，導致多數地區金融狀況趨緊；加上俄烏衝突僵持未解及新冠疫情大流行陰影都嚴重影響經濟前景。

3. 不動產業與新興經濟體衝擊最大

由於全球金融風險升高、流動性緊縮、通膨持續與各國央行升息因應，以及預期經濟前景陰霾，導致金融環境動蕩不安。因貸放利差明顯擴大，除因資產拋售可能造成市場重新定價機制失序外，高利率環境不利房地產市場之需求面，並加深房地產行業低迷，弱化不動產開發商的償債能力而影響銀行業之債權回收。

此外，規模較小的新興經濟體因強勢美元致幣值貶損，在緊縮金融與經濟動盪衝擊下，益彰其金融機構之脆弱性。

(二) 展望與因應

全球經濟情勢趨緩關鍵取決於各國貨幣調控政策得否成功因應、俄烏戰爭持續期程之長短，以及後續疫情造成供應斷鏈的可能性等因素。對於脆弱經濟體，當務之急係強化其金融安全網的聯繫與運作，檢視金融機構處理機關之職權與政策工具，並預擬金融機構之復原與清理計畫、緊急應變計畫與危機溝通機制，俾及早準備倒閉銀行之處理。

三、金融機構處理制度與挑戰

(一) 巴西

1. 金融安全網

巴西金融安全網之構成員包括其中央銀行、巴西存款保險機構 (Fundo Garantidor de Creditos) 及信用合作社擔保基金 (Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito)。後兩者係「延伸賠付型」(pay box plus) 存款保險機構，其會員金融機構分別為商業銀行等收受存款之金融機構 (Deposit-taking Institutions) 及信用合作社，且兩者未具對金融機構之監理與處理權限，主要係由巴西中央銀行依法行使之。

2. 處理機關及處理工具

巴西央行身兼金融機構之監理與處理機關，其處理倒閉金融機構的主要工具包括購買與承受交易 (Purchase-and-Assumption Transaction, P&A)、清算／清理 (Liquidation/receivership)、賠付存款 (Deposit Reimbursement) 等。再者，巴西央行處理倒閉金融機構時，如有導致系統性風險之虞時，可不受最小成本原則 (the least-cost rule) 限制。

3. 處理金融機構之挑戰

自 1995 年起，巴西金融機構因倒閉經處理退場共計 41 家 (商業銀行 38 家與 3 家信用合作社)，均係以清算及賠付存款為處理工具。依該國實務經驗，處理倒閉金融機構主要挑戰來自辦理賠付作業，包括：
(1) 巴西領土廣袤無垠、存戶眾多且分散，辦理及時賠付存款具高度困難；
(2) 巴西法制基礎配套不足，增加賠付作業困難與延宕賠付期程。例如，

法院於賠付相關訴訟案件的裁量空間甚大、代位存款人起訴求償須有書面同意等；

(3)欠缺處理金融機構之法定前置作業時程，導致存款歸戶金額計算作業延遲。

(二)牙買加

1.金融安全網

牙買加金融安全網之成員包括該國中央銀行（Bank of Jamaica）、金融服務委員會（Financial Services Commission）、財政部及牙買加存款保險公司（Jamaica Deposit Insurance Corporation）。其中，該國之收受存款金融機構（Deposit Taking Institutions），包括商業銀行（Commercial Banks）、建築協會（Building Societies）、招商銀行（Merchant Banks），係由牙買加央行監理，並應加入存款保險制度；至非收受存款金融機構（Non-Deposit Taking Institutions），包括證券商、保險公司及諸多的退休管理基金（Pension Plans），則由金融服務委員會監理。該國財政部職司有效監理金融機構之政策制定與管理，以及有關金融犯罪與國際洗錢與資恐之防治與執法，並為牙買加存款保險公司之主管機關；而牙買加存保公司則係損失管控型（loss minimizer）存款保險機構。

2.處理金融機構之現行法制與缺失

依牙買加現行處理相關法規，對於金融機構之「處理」並不同「有效處理關鍵要素」之定義，且尚無專法規範其金融機構之處理程序，亦無統一的金融機構處理機制。金融機構之處理相關規定係散見個別金融法令，如銀行法、存款保險法及金融服務委員會法等，且與監理相互混雜規定。

雖然牙買加之銀行法與金融服務委員會法並未明定金融機構之處理機關，惟依相關監理與處理規定可得推知，牙買加央行為其收受存款金融機構之處理機關，而非收受存款金融機構之處理機關係金融服務委員會。

此外，該國金融機構處理制度之規範與運作並不完備，主要缺失如下：

- (1)存款保險法雖賦予牙買加存款保險公司執行金融機構處理策略所需權限；然而，其他金融安全網構成員於處理機制內的權責仍有待釐清。
 - (2)認定應予處理經營不善金融機構之法定要件有欠周延。
 - (3)限制非收受存款金融機構之股東權利等處理作為欠缺法律依據。
 - (4)財政部長經內閣核可，得依監督委員會（supervisory committee）與顧問委員會（advisors committee）之建議發布歸入令（vesting order），將經營不善金融機構之股份與次順位債移交主計長（Accountant General）管理處分^(註1)，以重建該等經營不善金融機構。惟此等處理作為卻隱含政府部門負有對倒閉金融機構進行資本重組之責任，有違「有效處理關鍵要素」揭櫫之應避免運用公共資金挹注於處理倒閉金融機構。
 - (5)因部分處理作為涉及法院之監督與介入，致使執程序過度冗長與繁瑣，處理程序之延滯可能導致倒閉金融機構資產價值之減損，使存款人與債權人蒙受更大損失，進而發生金融體系信心崩解，引發營運正常金融機構之擠兌效應，並造成資本外逃。
 - (6)現有處理法制框架係依破產法規定進行金融機構之清理 / 清算，此與處理制度目的不符。例如：依破產法進行清理 / 清算目的在於重建債務、滿足債權；惟此與對金融機構進行處理的目的不同，亦即處理之制度性目的乃維持關鍵金融服務的連續性，以及保護存款人、投資人與保戶利益。
3. 「金融機構處理法」立法綱領

鑑於金融機構處理制度於法制面與實際運作之不足與缺失，為統一各類型金融機構之處理制度與相關法令、避免發生系統性危機及減少以公共資金支應處理金融機構，牙買加政府於 2017 年 10 月通過「金融機構處理法」（The Financial Institutions Resolution Bill）草案綱領，作為金融機構特別處理制度（Special Resolution Regime）之立法指引（drafting

instructions)。此外，該立法指引以「有效處理關鍵要素」等國際準則為藍本，主要框架內容如下：

(1)適用金融機構

明定適用「金融機構處理法」之金融機構類型，包括：

- (a) 收受存款金融機構（商業銀行、建築協會及招商銀行）；
- (b) 金融控股公司（Financial Holding Company）及其提供集團營運具關鍵重要性支持之子公司；
- (c) 保險公司；
- (d) 證券商；
- (e) 信用合作社（於納入央行監理之相關立法通過後適用）。

(2)立法模式

採行制定專法（即「金融機構處理法」）之立法模式，以取代各類型金融機構處理制度分散立法的現狀，俾統一規範適用金融機構之處理相關規定。

其次，「金融機構處理法」採行雙軌制，亦即區別是否為具系統重要性金融機構（Systemically Important Financial Institutions, SIFIs）與收受存款與否，以決定應否適用該法之特別處理制度。亦即，具系統重要性金融機構及收受存款金融機構（Deposit Taking Institution, DTI）適用屬於行政清理之特別處理制度；對於非系統重要性金融機構，則適用現行破產法規修正後之規定（主要為涉及法院審查之相關規定）進行法院清算，並且明定存款債權及處理倒閉金融機構必要費用與債權得優先受償。

(3)明定專責處理機關與協力機關之權責

(a) 牙買加央行

牙買加央行係收受存款金融機構及其金控母公司之處理機關，其權責如下：

- I. 認定金融機構進入處理的要件，亦即是否無法繼續正常營運或已無回復正常營運之可能。

- II. 認定無法正常營運金融機構對金融體系之衝擊，亦即該金融機構是否具系統重要性。
- III. 審查及核定金融機構提交之復原計畫。
- IV. 規劃與決策倒閉金融機構之處理策略與工具。

(b) 金融服務委員會

金融服務委員會係非收受存款金融機構及其金控母公司之處理機關，其權責同前述牙買加央行之處理權責。

(c) 牙買加存款保險公司

由前揭處理機關（即牙買加央行與金融服務委員會）決策定案之處理策略與工具，乃交由牙買加存款保險公司執行，主要權責包括：

- I. 擔任倒閉金融機構之管理人（administrator），行使如同清理人、受託人、清算人與司法事件代表人之權責。
- II. 辦理賠付存款事宜。
- III. 提供財務協助。
- IV. 建立資產管理工具
- V. 處分倒閉金融機構及集團公司之股份。
- VI. 籌措緊急處理基金之資金。
- VII. 參與金融機構復原及處理計畫之審查程序。
- VIII. 參與處理金融機構策略之審查程序。

(d) 財政部

在處理程序中，財政部主要有下列兩項處理權責：

- I. 當問題金融機構符合進入處理的要件時，如該金融機構具有系統重要性，處理機關於作成處理金融機構決定前，應與財政部長會商。
- II. 當對問題金融機構採取暫時收為國有之清理策略而動用公共資金時，應取得財政部長事先核可。

(4) 處理權限與工具

首先，處理機關之處理權限主要係移轉問題金融機構之經管權與處分其資產、負債與營業，包括：

- (a) 任命問題金融機構之管理人，解除該機構管理階層之職務，及行使該機構之經管權與股東權限。
- (b) 追討問題金融機構有責人員之薪酬。
- (c) 締結或終止問題金融機構對外合約、處分其資產、負債與營業，及採取必要的重建或清算作為。

其次，對問題金融機構處理工具如下：

- (a) 合併與收購 (Mergers & Acquisitions)

處理機關核准由其他金融機構併購問題金融機構，且於必要時核可縮短併購之法定期程，以加速完成併購。

- (b) 購買與承受交易 (Purchase & Assumption)

將問題金融機構具有營運價值及影響金融體系穩定之重要功能由其他金融機構或設立過渡金融機構承受及營運。

- (c) 過渡機構 (Bridge institution) 承受

於金融情勢急迫或無適當金融機構得以併購或承受問題金融機構，抑或就經營不善之系統重要性金融機構，得設立過渡機構 (Bridge institution) 暫時承受及維持營運。

- (5) 債權人保護與司法救濟

對於問題金融機構債權人因該金融機構之處理而受有損害者，明定得予補償損失之相關要件，向法院訴請審理與救濟，不得請求撤銷處理機關之處理作為，以維護處理制度之目的與機制。

(三) 巴基斯坦

1. 金融安全網

巴基斯坦金融安全網構成員分別為該國之國家銀行 (State Bank of Pakistan，即巴國央行)、證券交易委員會 (Securities and Exchange Commission of Pakistan)、財政部，共同維護金融秩序與穩定。其中，巴國央行除負責監理銀行外，另設有賠付型 (pay box) 存款保險機構

(Deposit Protection Corporation)，職司存款保障及賠付，巴國央行與財政部為該存款保險機構之董事會成員。

2. 處理機關及處理權限

巴基斯坦之銀行區分為兩大類型，亦即商業銀行與伊斯蘭銀行。巴國央行依 1962 年銀行公司條例 (Banking Companies Ordinance 1962) 作為銀行業監理之母法，並依該條例之規定向法院聲請問題銀行進入破產程序，及擔任該倒閉銀行之法定清算人 (原則上法院應予准許)，並依相關之清算程序處理倒閉銀行。

巴國央行於破產程序，除得依 1962 年銀行公司條例得向聯邦政府申請銀行公司停業並擬定重組或合併計畫外，為執行了結現務、收取債權與清償債務等職務，尚應辦理如下事項：

- (1) 提出清算報告初稿。
- (2) 通知優先債權人及有擔與無擔保債權人。
- (3) 對受償順位較為優先之存款債權辦理清償。
- (4) 分派盈餘、虧損與賸餘財產。

3. 金融與經濟挑戰之回應

(1) 發布重要性銀行治理框架因應金融風險

由於巴基斯坦國內銀行前五大銀行之資產總額佔其全體銀行之資產總額逾 50%，巴國央行為使其國內大型銀行之監理規範與國際監理標準與實踐一致，爰依巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 發布之準則與方法，公布其「國內系統重要性銀行治理框架」(下稱「D-SIB 治理框架」)，經指定的 D-SIB 應達到更高的損失吸收標準與較一般銀行更高的監理要求，以強化系統重要性銀行管理風險能力及因應危機之回復能力。

(2) 尋求國際貨幣基金組織援助化解經濟危機

2022 年初以來，巴基斯坦因國內政治與經濟混亂，以及歷經重大洪災，致使經濟瀕臨崩潰破產。至同年 5 月時，其外匯儲備僅足敷支應約當兩個月進口的金額，而須與國際貨幣基金組織 (IMF) 會商

以尋求業遭凍結的 70 億美元援助計劃，因應該國外匯儲備不斷下降、經常帳戶赤字不斷擴大、通貨膨脹加劇與貨值劇貶等問題。

在巴基斯坦新政府提出相關的緊縮與擲節措施後，包括大幅提高國內燃料價格並減少燃油補貼後，IMF 遂於 2022 年 8 月同意向巴基斯坦提供逾 11 億美元援助，以及恢復先前 70 億美元援助計畫。IMF 上開援助，雖然暫時化解巴基斯坦國家違約的危機，是否能讓巴基斯坦經濟重回正軌，仍待後續觀察。

參、第二場次：處理倒閉國營銀行、合作銀行與信用合作社之適當工具

不同類型的金融機構為金融服務帶來多樣性，並有助於促進普惠金融。在許多國家與地區，國營銀行負有配合政府政策之任務，故於銀行部門佔有重要地位，且具有廣泛的政治與經濟意涵；此外，信用合作社等小型銀行為支援特定的經濟部門，包括金融服務不足之社區，而有其存在目的。然而，無論金融機構之性質及規模，一旦面臨倒閉，對存款人、客戶乃至金融秩序將造成損害，在處理工具選擇有限的情況下，如何妥適處理該等金融機構，減輕政府動用公共資金的壓力，具有相當難度。

一、關於處理倒閉國營銀行之適當工具

自 FSB 於 2014 年發布 KAs，對於如何依據 KAs 指引建制民營金融機構之退場處理架構，已有相當豐富之論述。部分新興國家（如中國、印度、俄羅斯及巴西）及先進國家（如德國），國營銀行（state owned banks, 下稱「國銀」或「SOB」）資產占其金融部門資產之比例相當高，惟國銀退場如何適用 KAs，目前卻未見相關研究。然而，國銀退場所面臨之議題實較民營銀行更為複雜。例如，國銀倒閉可能會引發外界對主權償債能力的疑慮、國銀退場依法尚須經議會批准、國銀所背負之公共政策角色、國銀退場可能引發國銀私有化及經濟民族主義等相關爭議，爰有必要開始探討如何運用 KAs 之原則、可能影響及替代方案。

(一) 政府投入資金 - 紓困或自救

有鑑於國銀與一國之經濟、政治及社會密切相關，其退場處理當為政府所關注，各國政府常透過注資或降低資產減損等措施，維持國銀正常營運，以維持政府公信力、保存國銀關鍵服務功能及遏止系統性危機。^(註2)

一般而言，避免國銀倒閉之第一道防線為政府投入資金，其方式或以公共資金紓困 (bail-out)，或於國銀之處理程序中自救 (bail-in，以債轉股或普通股增資^(註3))，二者之共同點為皆係政府提供資金，其主要差異在於政府資金投入之條件及適用之法規。茲簡要說明如下：

1. 資金投入條件

政府倘依市場條件（無論為發行債券或使用現有財政資源）為國銀注資，此為正常交易，屬資本重組之自救；倘以優於市場條件提供資金、提供全額保障、發行特殊證券或提供資金供其維持營運，此類非正常交易情形則被認為是政府紓困。

2. 以法規界定

紓困或自救之區分亦可藉由法規對於復原及清理 (recovery and resolution) 之適用劃分而定，例如歐洲由單一監理機制規範銀行之復原程序、單一清理委員會負責退場處理。此外，資本重組 (bail-in) 之法律依據多為公司法、契約及銀行法，且 bail-in 僅出現於退場處理程序。

3. 資本重組、自救及紓困之重要差異簡表 *

	資本重組	自救	外部紓困
性質	非退場	退場	退場或非退場
財務條件	依市場條件	不依市場條件，但通常依既有法律架構	不依市場條件，且無固定模式
決策	股東決定	清理權責機關決定	政府依監理目的而決策（不限於退場程序）
對少數股東及債權人之保障	公司法、銀行法	債權人權益不得劣於清算程序	無既定原則

	資本重組	自救	外部紓困
工具	增資、可轉債或類似工具	以債作股稀釋原股東權益、減資	增資、全額保障、降低資產減損、增加流動性資金來源、提供低利資金
股權結構	控制權無變化	控制權可能移轉	控制權可能移轉或無變化
主要考量	補足資金、擴大國銀資產規模及維持金融秩序	維持金融秩序、避免道德風險及降低公共資金損失	維持金融秩序

* 作者編譯（資料來源：Bruno Meyerhof Salama, Danilo Queiroz Palermo & Eva M. Gutierrez (2022), Application of the Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions to State-Owned Banks, World Bank)

4. 小結

當國銀面臨經營不善危機，最佳方案為股東在國銀觸發退場條件前即予增資，即使無法及時進行資本重組，清理權責機關應有權限決定開始退場處理。

(二) 依 KAs 之原則建制國銀退場處理架構

依 FSB 發布之指引，KAs 適用範圍為系統性重要或關鍵性金融機構；巴塞爾銀行監理委員會 (BCBS) 亦表示，無論其股東性質為何，金融機構應適用相同監理標準。準此，國銀之退場處理原則上應有 KAs 之適用，此亦表示政府及主管機關需將 KAs 原則及具體作法納入其國銀之清理架構，以符合減少納稅人損失之目標。

1. 影響國銀適用 KAs 退場處理之主要考量

即使 FSB 及 BCBS 等國際監理組織已倡議多年，國銀之退場模式以及是否採取 KAs 原則退場，仍受下列因素影響：

(1) 國銀退場增加財政負擔且有損政府公信力

無論政府以股東身分增資或外部紓困，均增加財政負擔，政府基於維持公信力之考量，傾向投入公共資金進行資本重組，避免國銀之

退場。

(2) 欠缺相關法律規範

一般而言，國銀退場需取得立法者同意（無法透過清理架構之安排予以排除），立法者通常不願意概括授權清理權責機關逕令國銀退場。

(3) 易引發私有化之爭論

KAs 自救措施將導致國銀私有化，悖於其政策目的及角色，進而引發相關政治爭論，增加社會成本及不安。此點影響當局決策。

(4) 易點燃經濟民族主義爭論

國內資本市場不發達地區，金融債持有人多為外國投資人，bail-in 以債轉股將致股權旁落他國，易點燃經濟民族主義之爭論。此點同上亦對當局決策深具影響。

2. 國銀適用 KAs 退場之可行性分類

依國銀適用 KAs 相關原則進行退場處理之可行性，大致可區分為三類：

- (1) 第一類指適用上無疑慮或障礙：KA 1（適用範圍）、KA 4（客戶資產之分類、結算、擔保與區隔）、KA 5（安全保障）及 KA 12（資訊之取得及分享）。
- (2) 第二類為適用時有部分疑義者：KA 2（處理機關）、KA 7（跨境合作法律架構）、KA 8（危機管理小組）、KA 9（全球系統性重要金融機構跨境合作協議）、KA 10（清理可行性評估）及 KA 11（復原及清理計畫）。
- (3) 第三類為適用上有障礙或難以適用者：KA 3（處理職權）及 KA 6（處理基金）。簡表 * 如下

	KAs	挑戰或障礙	替代措施或改善建議
第一類 適用無疑慮 / 障礙	KA1：適用範圍	--	--
	KA4：客戶資產之分類、結算、擔保與區隔	--	--
	KA5：安全保障	--	--
	KA12：資訊取得及分享	--	--
第二類 適用有部分疑義	KA2：處理機關	處理機關易遭受政治壓力	立法提升處理機關獨立性
	KA7：跨境合作法律架構	各國法制不同	2015 年 FSB 有效跨境清理原則已包括適用 KA 之法律架構
	KA8：危機管理小組 (CMG)	境外營運之保障仍具挑戰	G-SIBs 之母國及地主國成立 CMG；部分國家已針對 D-SIBs 成立 CMG。
	KA9：全球系統性重要金融機構跨境合作協議	1. 同 KA8。 2. 有關資訊分享議題，因國銀涉及政府資訊揭露及國家安全要求等特性而受質疑。	1. 同 KA8。 2. 未提出改善建議。
	KA10：清理可行性評估 KA11：復原及清理計畫	同 KA8，且原本僅針對全球系統性重要銀行有所規範。	建議：清理可行性評估及 RRP 應擴大適用至國銀。

	KAs	挑戰或障礙	替代措施或改善建議
第三類 適用有障礙或難以 適用	KA3：處理職權	1. 國銀 bail-in 引發相關疑慮。 2. 處理機關職權及處理工具受限。	1. 限制僅得轉換為無表決權之股權。 2. 以法律明定處理機關職權。 3. 國銀亦應符合 TLAC 要求。
	KA6：處理基金	使用公共資金	1. 國銀列入存款保險保障範圍。 2. 存保基金充裕後開始累積處理基金。 3. 強制國銀符合資本適足、TLAC。

* 作者編譯（資料來源：Bruno Meyerhof Salama, Danilo Queiroz Palermo & Eva M. Gutierrez (2022), Application of the Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions to State-Owned Banks, World Bank)

有關國銀之退場，僅摘錄世銀研究報告建議以代結論：國銀之特殊性影響其退場工具（包括 KAs 之適用）之選擇，法制面及作業面之障礙尚待配合改善，惟解決國銀倒閉危機之最佳方案仍為儘速處理及早增資。

此外，應要求國銀與民營金融機構具相同之損失吸收能力，於金融債發行契約特約限制轉換為無表決權股份，避免公股因股權遭稀釋而喪失控制權；清理可行性評估及復原及清理規劃之對象應擴及國銀，且以法律明定處理策略應維持其原有之政策任務。

二、處理合作銀行與信用合作社之適當工具

(一) 法國經驗

歐洲被視為遵循 FSB 清理相關準則之先進地區，其 2014 年發布之復原及清理指令（Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD）幾已符合上述 KAs 之目標。法國於 2015 年入法，並於 2020 年將修正後之

BRRD2 適用至合作銀行集團（cooperative groups）退場處理。惟因財務結構及法規架構之特殊性，對其實施紓困工具或其他退場處理工具，所衍生之問題與投資銀行大相逕庭，包括：以債作股之轉換比率及對股權結構之影響、觸發退場時機之考量、如何運用 BRRD 退場工具處理、如何貫徹債權人權益不劣於清算狀態之原則（No Creditor Worse Off, NCWO）以保障投資人及如何維持對其他金融機構之公平性等。

除此之外，合作銀行集團之資產規模、治理架構、合作機制（solidarity mechanism）、審慎監理要求等方面之不盡相同，表示無法套用相同模式處理^{（註4）}。

目前法國五大主要金融機構其中三家為合作銀行，且為系統性重要金融機構（D-SIB 或 G-SIB），與歐盟其他國家之合作銀行僅具地區性有所不同，相關挑戰及因應方案具有其獨特性。

1. 處理工具

追溯至十九世紀法國工業革命時期，法國合作銀行之業務偏重於提供低收入民眾資金，惟時移世易，現今已集團化及全球化，且有獨特之監理機制 --- 合作機制。此外，法國貨幣金融條例（French Monetary and Financial Code, MFC），除以專章（Chapter II of Title I of Book V of the legislative section）特別規範合作銀行制度外，另於該條例之 Article L 511-30 至 L 511-32、Articles L.512-1 及 L 512-1-1，就三家系統性重要合作銀行集團（Crédit Mutuel、Crédit Agricole 及 BPCE）之義務、成員資格、地區銀行任務、集團組成及與地區銀行之分工、中央主機構（central body）權責、資本組成及相互投資可否計入審慎監理資本要求等特別規定。

簡言之，法國將合作銀行集團等同於銀行集團，以相同基礎進行審慎監理及建制退場處理架構，且法國合作銀行集團因被定位為系統性重要銀行，同時亦受到歐洲央行監督，應符合國際及歐洲標準，例如緩衝資本、總損失吸收能力（Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC）及最低應提合格負債（Minimum Required Eligible Liabilities, MREL），以加強

損失吸收能力。

此外，法國合作銀行之另一特點為以法律明定合作機制，主要重點為合作機制之法律性質及主機構之權限範圍。

(1) 建立合作機制

主要為流動性與資本之移轉及損失共同承擔。具體方式包括金融商品之設計、契約、內規、保證基金及共保條款等。

對象範圍包括中央主機構及其他層級銀行，此外亦允許銀行子公司自願加入。

(2) 法定授權

法國法規明定無論合作銀行中央主機構是否持有股權，均得管理集團內其他層級銀行，此點與金控集團因持股而掌控旗下子公司有所不同。管理權限分為二方面：

(a) 財務面：可全面性採取必要財務措施，以確保集團流動性及支付能力，所謂必要措施包括出售分支機構之全部或部分業務。

(b) 監督管理面：包括適法性監督及行政、財務、組織之管理。

2. 主要挑戰

(1) 介入點範圍之擴大提高 bail-in 複雜度

系統性及大型金融機構偏向採取 bail-in 方式處理，所謂介入點或被處理之機構即為適用處理工具之機構，損失吸收能力及其他財務資源集中於該機構。處理合作銀行首要議題為介入之策略（單點介入或多點介入）及介入點之決定。因應合作銀行之組織特性，BRRD2 允許單點介入範圍擴大至合作機制所涵蓋之金融機構，使符合外部 MERL 發債資格之機構範圍變大，且即使採行單點介入策略，其介入對象也可能是集團內兩家以上銀行，可分為對合併後存續機構之 individual bail-in 及對集團內合格機構之 coordinated bail-in。惟無論 individual bail-in 或 coordinated bail-in，對主管機關而言，其複雜度高出傳統單點切入甚鉅，增加處理困難度。

(2) 可能增加債權人受償風險，有違反 NCWO^(註5) 原則之虞

縱使合作銀行集團之合作機制及上開二類 bail-in 方式具有法律基礎，仍有是否違反 NCWO 原則之疑慮。主要原因如下：

- (a) 無法事先確定上開合作機制之規範於清算程序是否會遭否決，致其 bail-in 受償金額劣於個別機構清算所得。
- (b) 法國無集團破產制度，無法確定單一清算人（或破產法院）得否解決整件退場處理案，且清算要件與退場之 failing or likely to fail (FOLTF) 要件不同，處理結果亦有所差異。

3. 省思或因應

- (1) 依 BRRD2 修正其國內法，將原屬於中央主機構之處理權移轉給處理權責機構，讓處理權責機構有權對中央主機構及其子銀行採取退場處理措施。
- (2) 整合相關概念，將清算要件及 FOLTF 退場要件一致化，符合債權人平等原則；以法律明定集團清算及集團退場程序，確保集團成員之清算或退場程序於相同法院中進行，除統合退場認定標準外亦可避免集團機構同時破產（法院裁量）。
- (3) 形式破產與實質破產之間有「回溯期間」（period suspecte）^{（註6）}，期間內之交易可被取消，而通常退場前之交易包括自救之流動性協助、併購等，多落於該段期間，因而相關交易之效力具高度不確定性。因此修法明定中央主機構於該等期間所採之措施不得取消。

整體而言，已透過修法明確規定可以整個集團為基礎進行評估及執行退場，以確保 bail-in 有效實施。

4. 未來重點

(1) bail-in 措施之具體執行

- (a) 歐洲單一清理委員會之銀行退場作業手冊針對銀行 bail-in 重要項目詳細規定，包括 bail-in 工具、管理資訊系統、治理及 bail-in 執行流程等；對應至合作銀行，未來其作業手冊側重項目應略有差異，例如：合作銀行股份流通性極低，因此將著重於內部 bail-in 之執行說明；且因無集中保管機構，相關作業細節及管理資訊系

統之處理等更應於作業手冊明定。

(b) 模擬演練有助於評估是否已具備必要之損失吸收及資本重組能力，惟避免干擾業務正常運作，法國尚未對合作銀行進行相關演練，未來可能陸續與各家合作銀行溝通對話，以瞭解其因應所需時間。

(c) 法國合作銀行之國內資產比率約為 83% 至 91%，未來針對跨國處理議題亦應加以著墨。

(2) 自有資金及合格負債之最低要求

BRRD Article 45f (1) 對於個別機構之自有資金及合格負債之最低要求有所規範，依現行歐洲及法國之法律架構，合作銀行集團之地區子公司可因自願加入合作機制而具有發行合格債務之資格。

(二) 在信用合作社組織架構下處理信合社退場^(註7)

依國際存款保險機構協會 (IADI) 「信合社清理議題技術委員會 (Resolution Issues for Financial Cooperatives Technical Committee, RIFCTC)」研究報告^(註8)，銀行與信合社之組織雖不同，但大多數國家對信合社之處理退場措施與銀行幾乎相同，然而某些對銀行之干預措施將導致經營不善信合社之會員制、資產及負債難以繼續保留在信合社體系。有鑑於信合社在許多國家之金融體系扮演重要角色，部分地區或國家，非系統性重要信合社一直為特定經濟部門提供服務，因此如何在信合社組織架構下處理信合社退場，相關議題亟待探究。

1. 處理工具

(1) 早期干預措施

I. 立即糾正措施

II. 促成合併 (M&A)

(2) 維持其組織架構之退場處理

I. 購買與承受 (P&A) 交易。

II. 設立過渡機構。

III. 對經營不善信合社進行財務援助。

IV. 接管：即由存保機構、信合社中央組織（Umbrella Organization or Central Organization）或金融機構保護 / 穩定計畫（Institutional Protection/Stabilisation Scheme, IPS）暫時接手管理經營不善信合社，以避免停業賠付。

此外，有關信合社之退場財源，部分國家之信合社團體組織設有交叉保證機制及預防信合社發生經營危機之措施；部分國家亦得於危機發生後徵收事後（ex post）資金、發行公債、其他形式借款或政府擔保等方式，以因應存保基金之不足。另，財務援助措施相當多元，包括：貸款、墊款及保證債務、收購資產、存款或擔保存款及購買經營不善信合社發行之證券、提供信用狀及財務援助。

2. 主要挑戰

(1) 早期干預、M&A 或 P&A 等方式之主要挑戰與障礙

- I. 缺乏及時與完整之相關訊息，不利判斷財務報表準確性。
- II. 讓信合社理事、員工及會員等瞭解、接受並同意信合社財務狀況，以及進入退場程序之必要性。
- III. 可能面臨未預期之處理費用。
- IV. 有限時間內須完成相關作業，以控制財務損失擴大。
- V. 弱質信合社與健全信合社進行合併程序時，可能引發相關人之抗議或陳情。

(2) 接管所面臨之主要挑戰

- I. 銀行業務始終面臨競爭激烈之議題。
- II. 進入接管程序之經營不善信合社，須確保並重獲得客戶及存款人信心。
- III. 部署接管之時間相當有限。
- IV. 接管後概括讓與，若交割未跨週末期間，可能因交割時間不足，導致發生錯誤。

3. 省思或因應方案

- (1) 干預弱質信合社須注意文化、政治及作業等議題。

- (2)適時干預，有效溝通、規劃及有序執行退場至關重要。
- (3)強化存保機制與監理規定，導入復原與清理計畫。
- (4)訂定強制性規範，採取穩健及審慎管理，降低信合社倒閉風險。

4. 未來重點

- (1)部分國家正研擬有關信合社退場之法制架構或相關法規。
- (2)部分國家之信合社被指定為本國系統性重要金融機構（D-SIFIs），該等國家正研擬或已完成 D-SIFIs 復原及清理計畫。

肆、結論與建議

一、結論

(一)金融機構危機具外溢性，退場處理宜有別於一般破產程序

金融機構經營不善而有不能支付債務或損及存款人利益之虞時，若處理權責機關無法迅速介入並採取必要措施，一旦發生存款遲延給付或無法提領等情事，將致市場與存戶產生信心危機，而有引發擠兌潮等負面連鎖效應之可能，進而導致金融體系之系統性風險。

相對於營利公司之倒閉適用普通破產法規定，其股東或債權人得參與破產程序並作成相關決議，且得就破產管理人之作為或決定向法院聲明異議，致使其破產程序冗長而無效率。考量個別金融機構經營危機可能外溢或傳染其他金融機構之特性，於該等倒閉機構無自救或資本重組可能時，宜針對經營不善金融機構之退場訂定特別處理制度，以即時處理倒閉金融機構，降低負面效應之傳染並維持金融穩定。

(二)我國現行規定信合社準用銀行退場處理制度

有關我國銀行退場制度主要規定於銀行法第 62 條以下，且於依其他法律設立之銀行或金融機構亦有適用（銀行法第 63 條之 1）。又信合社法第 37 條亦規定準用銀行法第 62 條至第 69 條，故依現行法規信合社係採用銀行退場處理制度。

依前述 IADI RIFCTC 研究報告，大多數國家對信合社之處理退場措施

與銀行並無二致，惟部分國家考量特定干預措施將致經營不善信合社之會員制與其資產負債難以繼續保留在信合社體系，故有信合社退場之法制架構或相關法規之研議。

然而，其他國家之信合社係基於社員間一定共同連結（common bond）之金融互助組織，相形之下我國法制對信合社固有之合作性要求已屬薄弱，例如僅須於同一業務區域設籍或從業之自然人或中小企業即得申請加入該信合社，而不侷限於應具一定的共同屬性（如相同宗教或行業）；以及我國信合社對於社員與非社員所得經營之業務近乎相同，僅規定對非社員授信總餘額不得超過其所收非社員存款總餘額。因此，對於信合社之監理規定亦與銀行業趨同。

綜上，我國信合社準用銀行退場處理制度之現行規定尚無窒礙難行之處，應毋須為信合社之退場處理予以特別立法。

二、建議 - 研議金融機構處理專法之可行性

如前文所述，牙買加政府鑑於該國金融機構處理制度之不足與缺失，乃致力倡議與推動制定金融機構處理專法。此作法啟發研議訂定金融機構處理專法之可行性，理由如下：

（一）統整金融機構處理制度規定

我國銀行退場制度雖主要規定於銀行法第 62 條以下，且依其他法律設立之銀行或金融機構亦有準用。惟退場事宜事涉相關人權益之保障，以及各項現務之了結等諸多事項，為期該等機構順利退場，仍有援引相關法規之必要。以辦理金融機構停業清理為例，係於銀行法外之存款保險條例規定，金管會與農業金融等主管機關於勒令存款保險要保機構停業時，應指定存保公司擔任清理人依銀行法進行清理。

其次，現行法制就具體執行面之相關規範仍有不足之處。為執行清理職務，存保公司遂依銀行法、存款保險條例等相關規定及破產法之意旨，訂定存保公司辦理停業要保機構清理作業要點。

然而，上述要保機構清理作業要點非屬法律或法律授權訂定之命令，

於執行清理程序之作業上仍需援引其他法律為依據。又於法令規定未臻周延時，則需由主管機關發佈命令或函釋作為辦理依據^(註9)，或是留待法院作成終局判決^(註10)。因此，制訂專法得以整合金融機構處理制度規定，避免因分散規定致使適用困難，或因規定不全而衍生執行面之疑義。

(二) 兼顧債權人公平受償之配套保障措施

處理金融機構之目的在於維持其提供關鍵金融服務與功能之連續性，避免營運中斷而引發負面連鎖效應，進而導致金融危機。反之，依普通破產法進行破產程序者，因其制度目的在於債權之公平清償，而須適用嚴格的債權清償順位，以及於資不抵債時依債權比例清償等原則。準此，似應考量於金融機構處理專法設計配套措施，以兼顧債權人在金融機構處理程序之權益應不劣於逕為清算之狀態（即前述 NCWO 原則），俾保障債權人與投資大眾（股東）之權益。

(三) 強化問題金融機構處理工具之彈性

依存款保險條例規定，對於問題金融機構之處理工具包括：接管後辦理資產、負債或營業標售；現金賠付；移轉存款；提供財務協助促成併購及移轉資產，以及將負債或營業至過渡銀行後再適時處分，並同時要求所採取之各種處理工具所費成本應較現金賠付成本為低（即「較小處理成本原則」）。其中，就上述處理工具之運作仍有其限制如下：

1. 於發生系統性風險之虞時，始得成立過渡銀行作為處理工具；
2. 無法於發布接管或勒令停業清理問題金融機構前，以非公開方式洽商潛在投資人承受。

實則，為維護停業機構之經營價值、遵循較小處理成本之法定原則，並配合金融服務提供連續性等穩定金融政策，似得考量於專法中授權接管人或清理人於危機肇始之初，即得洽相關機構出價承受，以及放寬設立過渡銀行處理問題金融機構之要件，不以發生系統性風險之虞，以強化金融機構處理工具之運用彈性。

註釋

- 註 1： Banking Services Act, 2014 Part XXII 114 (2) : Enforcement On receiving the advice under subsection (1), the Minister shall consider the advice and may, with the approval of the Cabinet, make an order (hereinafter referred to as a "vesting order"), vesting the licensee's shares and subordinated debt in the Accountant-General.
- 註 2： 亦有不同處理實例，例如烏克蘭於 2016 年即對其國銀（Rodovid 銀行）勒令停業、清算；另 2005 年德國政府對國銀 HSH Nordbank 之注資計畫，因反壟斷之考量而打消。（HSH Nordbank 其後於 2018 年讓售予德國 Hamburg Commercial Bank）
- 註 3： 政府以國銀股東身份進行增資。
- 註 4： 以法國農業信貸銀行為例，其有三層組織結構，包括中央主機構、區域性銀行及地方分行。平時各自分散決策。
- 註 5： 即債權人權益不劣於清算程序原則（No Creditor Worse Off principle）。
- 註 6： 我國破產法第 78 條及第 79 條有類似規定，債務人在破產宣告前所為之無償或有償行為，有損害於債權人之權利，依民法之規定得撤銷者、得向法院聲請撤銷；債務人在破產宣告六個月內特定行為，破產管理人得撤銷之。
- 註 7： 摘自中文摘譯版「在信用合作社組織架構下有效清理問題信用合作社之方式」準則摘要報告，存款保險資訊季刊第 35 卷第 2 期。
- 註 8： 詳見「Ways to resolve a financial cooperative while keeping the cooperative structure」guidance paper, December 14, 2021, IADI。
- 註 9： 例如就進入停業清理之金融機構，其清理人得否準用或類推適用破產管理人毋庸辦理股務之規定。
- 註 10： 例如債權申報期間申報之債權，經清理人審核不列入清理債權者，申報人亦可不申請覆審而逕向法院提起訴訟。清理人得按照該爭議債權，依清理分配比例提存相當金額，而將剩餘財產分配於其他債權。