

美國聯邦存款保險公司（FDIC）發布 「全球系統性重要銀行有序清理 綜合報告」摘要報告

本公司清理處摘譯

壹、FDIC 主席在彼德森國際經濟研究所之演講
貳、陶德法蘭克法案第二章之清理策略綜述

壹、FDIC 主席在彼德森國際經濟研究所之演講

一、前言

在 2008 年全球金融危機之前，美國和世界其他主要司法管轄區普遍認為全球系統性重要銀行（Global Systemically Important Banks, GSIBs）具多元化商業模式且散布各地而不太可能倒閉，監理機關沒有必要將注意力或資源投入至 GSIBs 可能倒閉的問題。

本文係中央存款保險公司摘譯 2024 年 4 月 10 日，美國聯邦存款保險公司（FDIC）發布之「全球系統性重要銀行有序清理綜合報告」（Comprehensive Report On Orderly Resolution of Global Systemically Important Banks），內容包括：FDIC 主席在彼德森國際經濟研究所之演講，及陶德法蘭克法案第二章之清理策略綜述等二部分。本文非 FDIC 官方翻譯，係無償取材自美國聯邦存款保險公司網站（www.fdic.gov），本文中譯內容如與原文有歧義之處，概以原文為準，原文網址連結為：<https://www.fdic.gov/news/press-releases/2024/fdic-releases-comprehensive-report-orderly-resolution-global-systemically>

2008 年全球金融危機期間，為了防止這些機構倒閉，美國及其他國家對這些機構提供大量公共政策支持，並打破先前的觀念，這些超大型機構確實有可能倒閉。因此，2010 年通過的陶德法蘭克法案第二章（Dodd-Frank Act Title II）規定賦予 FDIC 更廣泛的權力以管理美國 GSIBs 及任何被認為對美國金融穩定構成風險的金融機構，世界上其他主要司法管轄區的金融監理機關也被賦予類似權限。

故自該時起，FDIC 依據陶德法蘭克法案努力發展，以利進行 GSIBs 清理時具有更大權限。所以 FDIC 發布陶德法蘭克法案第二章之清理策略綜述（Overview of Resolution Under Title II of the Dodd-Frank Act）文件，描述 FDIC 目前獲得的進展，及 FDIC 擬如何使用該等權限之最全面性說明。

我想利用這次演講的機會，概略解說該文件內容，我們認為對金融市場、政策制定者及民眾詳細解釋，FDIC 如何管理 GSIBs 的有序清理，是我們努力成功至關重要的因素，也是今日演說的目的。

FDIC 及其他美國監理機關處理大型複雜金融機構有序清理工作，是維護美國金融穩定的根本，雖然 FDIC 對實現此類清理方案具相當進展，但實際上尚未著手處理過 GSIBs 的清理，所以當必須執行時，清理方案仍將面臨許多獨特的挑戰與風險。尤是其在不依靠納稅人來負擔倒閉機構損失或救助投資者與債權人情況下，有序清理無疑是最佳的選擇。

FDIC 透過本文重申，FDIC 已準備好與全球其他監理機關努力制定清理架構。

我們認為，瑞士監理機關去年決定不將瑞士信貸納入清理程序，而是選擇公共政策支持下採公開收購方式，決定的相當及時。依金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）報告，跨境清理架構是可信賴的，且瑞士監理機關已準備好依據金融穩定委員會在 2008 年危機後採用的國際標準進行清理。

今天的演講中，我將概述在陶德法蘭克法案第二章規定下，支持 GSIBs

有序清理的規劃和政策發展，包括使用陶德法蘭克法案第一章的清理計劃或生前遺囑、發展單點切入策略（Single-Point-Of Entry Strategy, SPOE）、規則制定實施及國際合作上的進展。

特別值得注意的是，我將比以往所提供的資料更詳細去討論關鍵實施步驟，這包括啟動清理方案、穩定倒閉機構營運及如何結束清理方案。雖然本次討論頗具技術性，但因為相當重要，尚請諒解。

二、陶德法蘭克法案第二章規定對 GSIBs 的清理規劃和政策發展

讓我來講述一下陶德法蘭克法案第二章 GSIBs 清理規劃與政策制定，按照陶德法蘭克法案的規定，被稱為生前遺囑的陶德法蘭克法案第一章清理計畫非常重要，它要求美國最大的銀行控股公司證明它們如何能在不對美國金融穩定造成重大負面影響與不依賴納稅人支持的情況下，依據美國破產法進行清理，並透過下列多種方式增強 GSIBs 清理方案的可行性，包括：

- 縮小及剝離業務以減少系統性風險。
- 簡化組織與資金結構。
- 發展在清理中評估子公司流動性與資本需求的能力。
- 建立觸發特定條件時之治理架構，以促進及時應對壓力。
- 在清理中維持營運持續性。
- 透過公開清理計畫及證券市場揭露，提高對市場及投資者透明度。

雖然這些計畫與能力的強度因銀行而有差異，但陶德法蘭克法案第一章為持續監督審查與改進，提供有價值的流程。這些清理計畫每次更新都有助於增強這些大型、複雜銀行組織的清理能力，並使 FDIC 的規劃與銀行當前的業務模式及市場發展保持同步，簡言之，銀行投入這些計畫中所做的工作，對於實現有序清理是相當重要的。

有關陶德法蘭克法案第二章清理規劃，2013 年 FDIC 宣布制定 SPOE 是思考如何應對清理大型、複雜金融機構之關鍵進展。在 SPOE 清理方式

中，只有一個法人實體（控股母公司）進行清理，相關子公司的所有權權益從倒閉母公司轉移至 FDIC 控制下的新過渡金融機構（Bridge Financial Company；BFC）。根據 SPOE 策略，在我們進行有序清理的同時，重要子公司仍保持營業運作，這可以保護存款人、保持價值並促進金融穩定，惟銀行的股東與無擔保債權人不會轉移到 BFC，而是成為受清理機構的債權人，並最終吸收銀行倒閉損失，且不會使用納稅人的資金，倒閉機構的董事會及高階主管亦將被解職。

為實施 SPOE 清理，聯準會和其他監理機關於 2017 年制定一系列有助於 SPOE 運作之相關規定：

- 聯準會訂定關於最低總損失吸收能力（Total Loss Absorbing Capacity，TLAC）與長期債務（Long Term Debt, LTD）的規定，以確保私部門有足夠的能力來吸收損失並對機構進行資本重組。
- 「乾淨控股公司規則（clean holding company rule）」限制了 GSIBs 控股公司的非長期債務負債，這有助於減少控股公司債權人的複雜性和競爭性債權。
- GSIBs 針對合格金融契約（Qualified Financial Contracts，QFC）設置對交易對手的暫緩中止條款，這意味著可以輕易地將該等 QFC 轉讓給 BFC 或其他投資人，而不會擾亂核心金融市場。

由於 GSIBs 的業務是全球性的，FDIC 投入大量精力來促進與不同司法管轄區間的合作，以建立強而有力的機制：

- 在 SPOE 清理過程中預先配置資源，以支援受清理機構子公司的再融資。
- 定期與本國間及地主國監理機關會面，在危機處理小組中討論針對跨國金融控股公司的清理方案。
- 繼續與各國監理機關及銀行合作，測試我們的運作準備程度。這些活動包括與英國和歐盟進行的每兩年一次重要清理原則演練活動。

綜上，上述計劃與政策發展有效支持 FDIC 準備進行 Title II 之清理。

三、美國陶德法蘭克法案第二章規定清理 GSIB 的步驟

在任何情況下，GSIB 清理是一個具有挑戰性的過程，需要迅速採取許多步驟，並與利益相關者密切協調。一般來說，FDIC 計劃清理方案分為三個階段：發起清理方案、穩定倒閉機構營運，以及退出清理方案。讓我更詳細地介紹我們對每個階段的準備和期望。

（一）啟動清理

當 GSIB 瀕臨倒閉風險時，FDIC 與其他監理機關會審視該情況，決定是否、何時及如何啟動陶德法蘭克法案第二章架構，這個決策過程涉及多個機構。依循陶德法蘭克法案第二章規範，其過程通稱為三個關鍵步驟（three keys process），因其須由美國聯邦準備系統與 FDIC 提出建議，並由財政部長與總統協商後，做出是否啟動清理的最終決定。

決策的一部分是確定使用第二章規定以降低金融機構倒閉及破產清理的不利影響。與《破產法》規定的清算不同，陶德法蘭克法案第二章之清理係由 FDIC 擔任清理人，並規定由美國財政部的有序清算基金（Orderly Liquidation Fund, OLF）提供 FDIC 信用額度，作為臨時流動性之支援來源，OLF 的任何使用都將以倒閉機構的資產償還，納稅人不承擔任何風險。

為獲取 OLF，需要與財政部長商定有序清理計畫，其中包含預期的清理策略，如上所述，FDIC 有序清理計畫係基於 SPOE 策略制定，FDIC 認為該策略是美國 GSIBs 多種潛在情境中最合適的退場策略，SPOE 策略將減輕金融穩定風險，維持主要子公司繼續營運關鍵業務。

啟動實際清理方案涉及許多同步實施的步驟，使用 SPOE 策略進

行清理，倒閉的 GSIB 母公司將被置於清理管理之下，FDIC 作為清理人，將建立一家受其控制的 BFC，並將子公司營運轉讓給 BFC 開始清理程序。

倒閉的 GSIB 董事會和對倒閉負有責任的高階主管將不會被 BFC 留任，該法案也授權就被認為對機構倒閉負有重大責任的高階主管進行追償。如前所述，倒閉機構的股東和債權人最終將承擔損失，而不需要納稅人承擔風險。

FDIC 已提前為這些步驟做好準備，訂定相關法律文件以為設立 BFC 及治理結構的依據，並建立一份經審查合格的高階經理人名單以經營 BFC，及保留承包廠商來辦理溝通、員工留任及償債管理等方面的工作。在整個過程中，FDIC 保留對關鍵策略決策的控制權，同時確保遵守有序清理計畫與償還 OLF，而新的 BFC 領導階層則管理日常營運。

(二)穩定機構營運

一旦機構進入清理，就啟動清理的第二階段「穩定機構營運」，SPOE 策略的一個關鍵優勢是，透過保持重要子公司的營運，使重要業務能夠繼續。新成立的 BFC 將依其所需程度獲得 OLF 流動性或擔保的支持，並擁有健全的資產負債表與充足的資本，因為負債被留在破產機構以吸收損失，而資產則被轉移到 BFC，使得 BFC 處於有利地位，可以利用其內部資源在清理後立即採取任何可能需要的行動，並對國內外子公司進行資本重組、提供流動性支援與維持營運。這些措施旨在讓各種關鍵利害關係人，包括 BFC、子公司員工、客戶、交易對手、各政府機構及廣大公眾，對該清理程序進行理解。

雖然 SPOE 策略意味著原來的控股公司將會倒閉，但隨著倒閉，新的 BFC 及其重要子公司將維持營運，市場參與者應該相信這些子

公司將繼續向市場提供關鍵服務與功能，並履行對員工、交易對手及客戶的契約義務。

(三)退出清理

一旦子公司營運穩定下來，FDIC 與 BFC 管理階層將制定及實施重組與縮減計劃。利用 GSIB 依第一章規定訂定之清理計畫，FDIC 在公司倒閉前已分析可能發生的重組、剝離與清理措施，並將原有的期望目標納入對該公司的清理策略中。重組的類型與程度將取決於其業務性質、倒閉原因以及當時的經濟和市場狀況。例如，適當的重組計畫可能包括出售子公司或特定業務；有序地縮減或清理特定投資組合、業務項目或子公司；或拆分某些營業子公司進行出售或分拆。

任何重組都將致力於保持價值、確保關鍵業務能持續運作或進行轉型，針對導致倒閉的原因進行改善，並確保 BFC 本身或其所轄各項業務能在破產法或其他相關制度下，以有序的方式進行清理。此外，基於與買方的特定條件或遵守其他監理規定，重組與資產出售的工作可能在結束清理程序後仍然會繼續執行。

FDIC 預計將及時退出清理方案，並由倒閉的 GSIB 股東及債權人（而不是納稅人）承擔倒閉機構的損失。FDIC 預計最有可能的退出清理機制將是證券換債權交易（securities-for-claims exchange），繼任公司（或多個公司）的新債務與股權證券被分配給前債權人，證券分配完畢，BFC 就會終止，繼任公司將由前債權人所擁有。雖然退出時間表可能根據具體情況而有所不同，但完成證券換債權交易所需的所有步驟（如：做出償債決定、估計繼任公司價值及向債權人發行和分發新證券）可能需要至少九個月的時間。

這將使 FDIC 與 BFC 有足夠的時間公布經審計的財務報表、募股說明書與必要揭露的資訊，以便繼任機構遵守聯邦證券法的要求，

我們的目標是，當 GSIB 退出清理時，它不再對美國金融體系構成系統性威脅，並且可以在通常使用的清理制度下解決。

四、結論

最後，我承認在任何情況下美國 GSIB 的倒閉都將極具挑戰性，且我們尚未實際執行美國 GSIB 的有序清理，在我們成功做到前，人們會質疑是否可以做到這一點。所以發布這份文件的目的是盡可能清楚並詳細地解釋 FDIC 期望如何履行退場責任，我們相信，如果有必要，我們有權力、資源與能力來完成這項工作，希望這篇論文能引起人們對這個問題的興趣，我們隨時準備與所有有興趣的各界合作，解決問題並進一步了解 FDIC 計畫以及履行清理責任的準備情況。

貳、陶德法蘭克法案第二章之清理策略綜述

一、摘要

2008 年金融危機凸顯出美國金融監理機關於因應大型、業務複雜金融機構之有序退場處理策略不足，為維持美國金融體系穩定且不依賴納稅人支持，故在 2010 年透過「陶德 - 法蘭克華爾街改革和消費者保護法案」（Dodd-Frank Act，陶德法蘭克法案或 DFA）。

（一）DFA 第二章清理策略目標及工具

DFA 授予監理機關權力，以執行系統重要性金融控股公司之有序清理。DFA 第一章係要求美國之全球系統性重要銀行（Global Systemically Important Bank, GSIB）或達一定規模的大型金融機構應制定清理計畫，以證明若發生危機而需破產清算時，其能依美國破產法規有序進行清理；DFA 第二章則創設有序清算機制（Orderly Liquidation Authority, OLA）作為備用清理機制，由美國聯邦存款保

險公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）擔任破產金融機構的清理人，並以有序清算基金（Orderly Liquidation Fund, OLF）作為緊急流動性支援來源，以穩定金融及降低風險。

自 DFA 通過後，FDIC 及相關監理機關持續落實第一章相關規定的執行，以利第二章授權建立之清理策略推動發展。FDIC 在 2013 年提出單點切入策略（Single Point of Entry Strategy, SPOE），透過僅針對金融集團的最上層母公司進行清理，其下關鍵業務及重要子公司維持正常營運的方式，以降低系統性風險漫延。

FDIC、聯準會與其他監理機關制定有關大型複雜金融機構有序清理規定，如：要求其債權人應參與自救，長期債務應具備吸收損失能力、公司清理移轉予新承受機構時應避免營業所需交易契約遭提前中止。

美國大型銀行集團（尤其 GSIB）已依據 DFA 第一章規定提高其可清理能力，包括：精簡公司組織及融資結構、確定縮減或剝離業務、進入清理時維持正常營運等方案，以降低其系統性影響。另加強對於關鍵及重要子公司流動性及資本適足性的治理政策，以利於遇到危機時即時處理。

最後，大型複雜金融機構多有大量跨境業務，美國與外國監理機關間制定強而有力的國際合作機制，關鍵進展包括：對重要子公司預先配置資源以利緊急時維持其正常經營，定期召開會議研議清理策略發展及測試演練。

（二）採用 DFA 第二章清理策略的行政程序

當大型金融機構發生緊急危機，決定啟動第二章清理策略之程序為：FDIC 與其他監理機關合作，依「三關鍵程序」評估該金融機構是否需採第二章清理策略；其需由任二個監理機關（FDIC、聯準會、證 或保險監理機關）建議，並經財政部長與總統協商後決定啟動第

二章清理策略。如果 FDIC 被指定為清理人，將採用 SPOE 策略。

(三)採用 DFA 第二章清理美國 GSIB 操作流程

採用 SPOE 策略啟動美國 GSIB 清理時，母公司將被置入清理管理之下，其子公司資產和部分負債將轉移到過渡金融控股公司（Bridge Financial Company）。大多數負債，特別是無擔保負債，與股東權益將被留在清理機構處理，並承擔清理費用與損失。如有必要，FDIC 可以使用 OLF 為過渡金融控股公司提供流動性支援。

FDIC 被指定為清理人時，將採取措施穩定過渡金融控股公司及營運，方法是利用公司的內部資源對重要子公司進行資本重組；提供足夠流動性；更換董事及高階經理人並保留關鍵人員；與利益相關者溝通；並維持正常經營；履行對客戶、存款人和交易對手之義務。

FDIC 將追究原高階經理人經營失敗責任，並分配損失予股東與一般債權人，並儘快將資產及業務歸還予民間經營。具體清理行動可能包括結束部分業務、重組或剝離部分業務，以及有序地出售資產。退場後，承受過渡金融控股公司之新承接公司預計將小而穩健，易於採一般清理機制處理，且目標是將其設定為非系統性機構，或者至少比原先倒閉 GSIB 的系統性風險低很多。

根據 DFA 第二章規定的債權清償順序，所有損失將主要由 GSIB 的前股東和無擔保債權人承擔，而非由納稅人負擔。此外，FDIC 將確保 OLF 所支援之資金均能獲償、監督過渡金融控股公司結束、其他債權清償以及清理完結。從進入清理，到最後剩餘資產價值分配予債權人，清理程序可能需要九個月或更長時間才能完成。

二、DFA 簡介

DFA 的目標有二：改善金融監理及資訊揭露透明度以促進金融穩定，結束「太大而不能倒」現象，並避免需由納稅人負擔損失之情形。美國有許

多大型複雜金融機構，若採用一般破產處理機制將可能衝擊美國金融穩定。DFA 第二章規定授予監理機關得以有序方式處理該類型機構，並追究高階經理人責任，分配損失予股東及債權人。

適用 DFA 第二章清理的機構並無預設名單，在金融危機發生時，由監理機關依個案評估對美國金融穩定影響情形而定。DFA 第二章清理策略，可適用於任何非銀行主體的金融控股集團，如係大型非銀行金融機構、其業務複雜可能對美國金融穩定構成風險，則採用第二章之 SPOE 策略進行清理。至以銀行為主體的組織（主要為存款保險要保機構），其跨境業務有限，通常仍採美國聯邦存款保險法清理。

清理方案皆有其不確定性並耗成本，尤其 DFA 第二章清理是在金融危機發生時採行，金融市場正極度不安，故建立此有序清理方案之目標在降低不確定性及減少成本，並由倒閉機構的股東及債權人承擔清理損失。FDIC 預計以儘量減少對金融市場衝擊的方式執行 DFA 第二章清理策略，維持關鍵業務的正常經營。FDIC 制定相關策略及工具，以期在不危及美國金融穩定及不需納稅人負擔損失情形下，有序清理具有系統重要性的金融機構。

表 1 美國金融機構破產清理適用法規

公司類型	一般清理機制	系統性清理機制
存款保險要保機構	聯邦存款保險法	
證券公司	證券投資保護法 (Securities Investor Protection Act, SIPA)	DFA 第二章
保險公司	各州清理法規	
銀行控股公司	美國破產法	
其他非銀行金融機構		

三、DFA 第二章清理的目標及工具

(一) DFA 建立有序清理架構以處理大型複雜金融控股公司常見困難如下：

1. 跨國或跨業務之破產，常有因應不同破產法規之要求發生競合問題。
2. 外國監理機關或當地債權人、清理人拒絕將資產匯回美國。
3. 維持日常營運所需服務中斷，如：交易所、委外服務廠商等拒絕繼續提供服務。
4. 交易對手中斷往來，如：衍生性金融商品遭交易對手平倉或行使連帶違約權（cross-default rights）。
5. 無充足財務資金維持日常營運。
6. 對金融體系的影響難以評估。

DFA 規定為克服以上困難提供有力的工具，使 FDIC 除依聯邦存款保險法對要保機構處置與清理外，亦能對大型複雜金融控股公司執行有序清理。

(二) DFA 第一章，清理計畫

依 DFA 第一章規定，要求最大的銀行控股公司（Bank Holding Company, BHC）及其他由美國金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council, FSOC）指定，並由聯邦準備理事會（聯準會，Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Board, FRB）監理之非銀行金融控股公司應訂定清理計畫，亦稱為生前遺囑（living wills）。該等計畫必需說明在該國破產法下如何迅速及有序清理，且不影響美國金融穩定。若無法提出，則美國監理機關將加強對其監理，可能限制其業務或要求剝離業務或資產。

表 2 金融控股公司應依 DFA 第一章規定申報清理計畫門檻標準

第一類	第二類	第三類	外國銀行組織 (FBO)
每兩年一期，一期申報全面計畫，一期申報專案計畫	每三年一期，一期申報全面計畫，一期申報專案計畫		每三年申報簡式計畫
美國 GSIB，包括： 1. 摩根大通集團 2. 美國銀行 3. 花旗集團 4. 高盛集團 5. 紐約梅隆銀行 6. 摩根史坦利集團 7. 道富銀行 8. 富國銀行	美國：合併資產總額大於 7,000 億美元；或合併資產總額大於 1,000 億美元，其中逾 750 億美元屬跨國業務	美國：合併資產總額介於 2,500 億美元至 7,000 億美元；合併資產總額大於 1,000 億美元，其中非銀行資產總額、短期批發融資或資產負債表外暴險合計逾 750 億美元	不適用
不適用	FBO：美國境內資產總額大於 7,000 億美元；或美國境內合併資產總額大於 1,000 億美元，其中逾 750 億美元屬跨國業務	FBO：美國境內資產總額介於 2,500 億美元至 7,000 億美元；或境內合併資產總額大於 1,000 億美元，其中非銀行資產總額、短期批發融資或資產負債表外暴險合計逾 750 億美元	FBO：非屬第二、三類，全球合併資產總額大於 2,500 億美元的全球合併資產

自 2013 年以來，美國監理機關已對 8 家 GSIB 及其他大型金融機構、外國在美子機構等進行多輪自我清理計畫審查，大幅提高清理計畫的可行性。另外，清理計畫訂定亦促使該等集團公司的組織與資

源配置更為合理（如流動性、資本管理），符合國際商業規範（如 ISDA 清算終止權協定），也為監理機關提供該等集團內部與資源分配的資訊。這些皆有助於 FDIC 執行 DFA 第二章清理策略。

（三）DFA 第二章：有序清理的執行機構

在 DFA 通過前，FDIC 僅能依聯邦存款保險法執行要保機構清理，無法處理要保機構金控母公司或該金控的其他非銀行子公司。DFA 第二章規定擴大 FDIC 權限。

如果某金融控股公司破產，依一般破產機制處理可能對美國金融穩定產生嚴重不利影響，為維持金融穩定及保護納稅人權益，可依據 DFA 第二章設立過渡金融控股公司（Bridge Financial Company）承受原有業務繼續經營，並核算損失分攤予原倒閉機構的股東與債權人。規定中亦對如某些合格金融契約（qualified financial contracts, QFC）設置對交易對手暫緩中止條款之措施，以防止對手因機構倒閉或被 FDIC 清理而中止、結算契約，並規定處理全球性金融機構時應與外國監理機關協商處理機制。

DFA 第二章授權財政部設立有序清算基金（Orderly Liquidation Fund, OLF），為有序清理需要臨時性流動性資金時，向過渡金融控股公司提供資金支援或保證以穩定其經營，其並不能用來填補資本缺口或吸收倒閉損失。俟過渡金融控股公司經營逐漸回復正常，必需儘速清償 OLF。另 OLF 提供資金上限不得超逾該金融控股公司資產公允價值乘以擔保比率後金額，如有無法全數收回之虞，DFA 第二章要求清理人應立即研訂儘速償還計畫。

四、支援 DFA 第二章清理計畫的政策工具

為利 DFA 第二章規定的實施，美國 FDIC 及其他監理機關研議多項支持該法案之政策工具，說明如下：

（一）單點切入策略（SPOE）：避免營業中斷及危機漫延

SPOE 是 FDIC 處理大型複雜金融機構的關鍵步驟。SPOE 將只對最上層母公司進行清理，其下子公司則保持繼續正常營運，維持與客戶、交易對手、存款人及金融服務的往來，並僅移轉母公司相關業務予新成立的過渡金融控股公司。此係考量大型複雜金融機構業務之跨國或跨州法律關係複雜，資金調度與支援服務在各營運單位間亦存在大量差異，這些複雜組合情形造成只針對其中一個或數個子公司進行清理極為困難。

倒閉母公司股權及無擔保債權將留在原公司並進入清理程序，在清償順位上將次於其他債權人，並首先承擔倒閉損失。清理期間，過渡金融控股公司將重組資產及業務，部分業務或子公司可能會被出售、關閉或清算，清理所得款項將依清償優先順序清償債務。

SPOE 策略可以透過維持正常營運，包括維持與交易對手、內外部服務提供者以及關鍵金融市場基礎設施（financial market utility, FMU）往來，如中央清算交易對手或支付系統，以降低系統性風險或漫延，並有助於為倒閉公司之債權人保持剩餘價值。與多點進入（multiple resolution proceedings at operating entities, MPOE）的清理程序相比，SPOE 之行政程序較為簡單。另外 SPOE 使 FDIC 能夠更好地利用倒閉機構的人員、設施、系統和其他資源，而非依賴 FDIC 資源。儘管 FDIC 最初是為執行 DFA 第二章清理規定制定 SPOE 策略，但到 2019 年，所有 8 家美國 GSIB 也都採用 SPOE 策略作為其第一章清理計畫中的首選策略。

（二）法規支援

美國監理機關為支援 DFA 第二章清理的 SPOE 策略執行，訂定相關規定：

1. 提高總損失吸收能力 (total loss-absorbing capacity, TLAC)：

美國聯準會於 2017 年規定美國 GSIB 及美國境內營業的國外 GSIB 均應達到最低總損失吸收能力 (TLAC) 要求，包括合格無擔保普通長期債務 (qualifying unsecured plain vanilla long-term debt, LTD) 要求，以提供足夠的損失吸收能力，維持金融服務不中斷。另為降低傳染風險，限制美國 GSIB 對其他 GSIB 發行的 TLAC 或 LTD 證券之暴險，應詳盡揭露清理過程中可能損失暴險相關資訊。

2. 簡化的「乾淨」控股公司：

2008 年金融危機時，許多大型複雜金融機構發行諸多短期複雜金融負債工具，若該公司清理，因該等工具的複雜結構，將造成大量持有人及交易對手發生損失，而引發複雜且造成市場混亂的金融危機。美國聯準會於 2017 年要求美國 GSIB 及美國境內營業的國外 GSIB 保持「乾淨」(clean)，限制或禁止再發行類似短期債務、與外部對手簽訂部分衍生商品之 QFC、為子公司擔保債務、或允許子公司擔保其債權，以有助於在清理該控股公司時維持正常營運，且確保由股東或無擔保債權人承受風險。

3. 暫停交易對手執行不利交易：

破產或清理時，交易對手為保護自身權益可能會執行對破產或清理機構不利的交易，如大量提前中止合格金融契約 (QFC)，引發金融資產拋售，造成金融危機漫延。DFA 第二章清理規定比照聯邦存款保險法，受清理機構在美國境內的 QFC 將停止交易一個交易日，以將該等契約移轉予過渡金融控股公司或第三方承接而維持其契約效力，但這中止機制不適用於一般破產機制。然而在美國境外 QFC 是否會被中止則存在不確定性。美國聯準會等監理機關於 2017 年制訂規則，要求美國 GSIB 及在美國營運的外國 GSIB 應在 QFC 中納入前開清理中止交易條款，以防止該等機構在

進入破產或清理時，遭到交易對手立即中止契約。美國 GSIB 透過遵守 ISDA 清理中止協定，共同加強 DFA 對國內及跨境 QFC 連帶違約與提前中止的保護，並降低倒閉造成資產價格大幅波動風險。

(三)清理計畫與可受清理能力

透過 DFA 第一章要求的清理計畫，提高美國最大銀行集團之可受清理能力，包括：簡化組織、評估子公司流動性及資本適足性。雖然該等能力在各家機構間之強度不同，惟美國監理機關透過對該等清理計畫監理審查及要求金融機構改善等措施，加強該等機構的可受清理能力，必要時並可協助 FDIC 執行第二章的清理策略。該等大型金融機構為提高其可受清理能力主要措施包括：

1.建立清理計畫及可選擇復原方案

依據 DFA 第一章清理計畫規定，該等大型金融機構需依據破產法，為其各項業務與組織訂定清理計畫。美國 8 家 GSIB 的 DFA 第一章清理計畫皆規劃使用單點切入策略（SPOE），為所屬重要子公司或業務規劃一系列避免危及美國金融穩定，並維持金融服務不中斷的復原、縮減或分割等策略。該計畫有助於 FDIC 依 DFA 第二章清理策略被指定擔任該等機構清理人時，能預為準備，以因應相關可能影響美國金融穩定的風險。

2.簡化組織結構

為提高清理計畫可行性，大型金融機構對組織結構的衡量因素，除「正常營運」因素，如法令遵循、稅負等考量外，還需納入「可受清理能力」，為此，公司組織結構須進行簡化，並改變公司治理流程，子公司或業務必需易於分割剝離或易於清理。另外，為簡化融資結構，母公司或子公司相互資金支援標準及途徑亦需清楚明確，減少流動性與資本調度的摩擦成本。

3. 建立及時行動警訊機制

為能快速有序的清理，監理機關要求美國 GSIB 需以自有資金完成整個清理過程。這不僅要求美國 GSIB 應維持足夠的資金資源，並要求應有適當公司治理機制及時察覺何時採取行動，啟動清理機制，避免資金不足以清償虧損缺口。在 DFA 第一章清理計畫中，機構必需開發模型系統，評估首選清理策略中各部門所需流動性及資本需求，建立警訊機制，並與公司治理策略連結，以利董事會及高階經理人及時察覺何時應採取行動清理，與衡量各項資源的最佳配置。

4. 繼續正常營運計畫

SPOE 策略的關鍵優勢在於能保持子公司繼續正常營運，避免金融服務中斷。此包括維持與重要交易對手之交易不中斷、流動性資金配置、委外廠商服務等各項契約條款的訂定或安排，關鍵員工及重要設施保存等，以大幅降低進入清理程序對金融穩定的影響。

5. 提高清理資訊透明度

為降低民眾對某些機構「大到不能倒」的憂慮，美國聯準會及 FDIC 要求受 DFA 第一章規定提出清理計畫的大型金融機構，於主管機關要求範圍內公開其清理計畫。

(四) 國際合作

由於美國 GSIB 有大量複雜跨境業務，爰美國監理機關建立跨境合作溝通架構，包括：

1. 預先部署適足資源

預先要求國外子公司具備內部總損失吸收能力（internal total loss-absorbing capacity, iTLAC），使國外子公司當地發生的損失能

「轉嫁」予母公司承受，避免外國監理機關管轄權限制，或國外債權人爭相保全債權情形。但「適足的資源」需預先審慎衡量及配置，以達到 DFA 第一章清理計畫之快速有序清理目的。

2. 危機管理小組（Crisis management groups, CMGs）

CMG 聚集「母國」和「地主國」監理機關，就清理策略、跨境實施計畫、有序清理的障礙以及清理進展進行定期、對特定機構的討論。CMG 可加強監理機關間協調及提高對彼此危機管理計畫的了解和信心，並減少管轄權壁壘發生，這種壁壘可能會進一步破壞機構或市場運作的穩定。

3. 跨境與多邊參與

美國 FDIC 和其他監理機關與外國監理機關，針對有大量複雜跨境業務的 GSIB，密切合作協調及深化對雙方清理流程的了解，以期達到快速有序清理。

五、DFA 第二章清理策略決策過程

DFA 第二章清理策略決策過程始於為處於危機中的機構制訂緊急應變計畫，FDIC 將與其他監理機關評估對該特定金融控股公司研議最適清理計畫方案。

（一）緊急應變計畫

當美國 GSIB 發生經營危機，由「正常營運」走向「倒閉」的危機過程中，其金融控股公司及監理機關將努力解決問題，同時制定各種清理方案之緊急應變計畫。

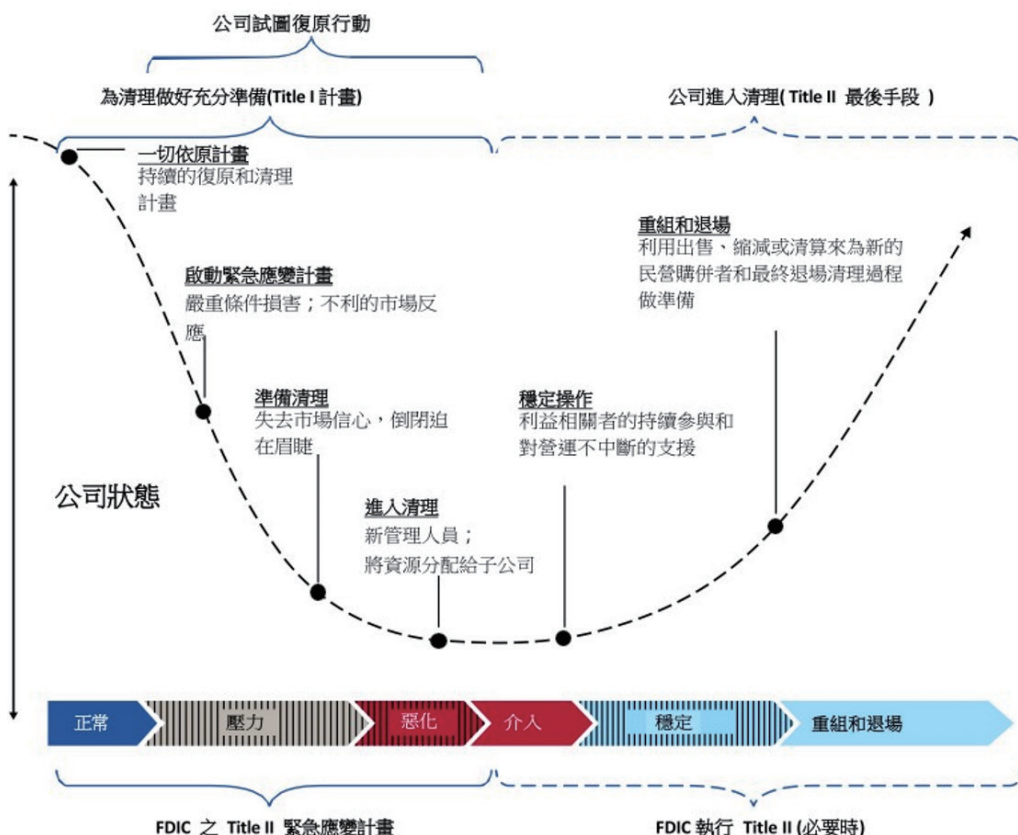
GSIB 會依據 DFA 第一章清理計畫預訂的各項方案，採取試圖復原行動與緊急應變計畫。雖然危機發生之速度會因為公司業務模式及危機性質而有不同，惟 GSIB 已建立治理機制，包括建立及時行動警訊機制，若觸及警訊標準，將向 FDIC 及 FSB 發出通知、向子公司

分配預先配置的資源，以推動有序清理程序。

在 GSIB 採取復原行動與緊急應變計畫時，FDIC 將開始準備 DFA 第二章清理策略，參酌第一章清理計畫中各項資源配置內容與及時行動警訊機制，評估該 GSIB 何時接近「違約或有違約之虞」，決定採用第二章清理策略之時點，以適時因應 GSIB 無法復原，且其清理對美國金融穩定產生嚴重不利影響之情形。

FDIC 緊急應變計畫中一個重要部分是與相關國內外監理機關協調，討論復原的可能性，並及早確認相關清理策略與法律問題。這些協調將透過危機管理小組，就 GSIB 清理計畫內容、監理機關間之聯繫、行政溝通與測試演練來進行。這些協調與溝通對降低 GSIB 國內

圖 金融危機過程和緊急應變計畫階段



外子公司的風險至關重要，最終期望採用 SPOE 策略完成清理，交由新承接機構繼續正常運作為目的。

在判斷採用第二章清理策略適當時機，最關鍵問題在於衡量 GSIB 復原可能性與監理機關過遲介入清理造成風險擴大的兩難權衡。如果 GSIB 復原的可能性偏低，在陷入困境的 GSIB 耗盡剩餘流動性及資本資源前及時採行 DFA 第二章清理策略，將可及時運用 GSIB 自有資源進行有序清理，並減少對 OLF 資金的需求。雖然在 GSIB 清理程序啟動前後均可採行 DFA 第二章清理，但啟動前採行可簡化相關法律程序。最後，依據 FDIC 過去清理經驗，美國東部時間星期五下午，美國主要金融市場收盤後，是較理想的清理開始時點，以下星期一上午開門營業前，組建新過渡金融控股公司，調度相關所資源，及與員工、主要交易對手溝通。但由於 GSIB 業務多遍布全球，實際適當清理時點仍需參酌該 GSIB 業務、市場狀況及所遇危機的性質。

（二）決定清理機制：一般破產或 DFA 第二章清理

當美國 GSIB 接近倒閉，監理機關需決定採用何種清理機制。美國 GSIB 組織架構係銀行控股公司，原則上應採用美國破產法的清理機制，DFA 第二章清理機制是因應系統性危機的備用清理機制，只有在採用一般破產清理機制將對美國金融穩定產生嚴重不利影響時才會採用。

DFA 規定採用第二章清理需經「三關鍵程序」批核授權，需由主要業務監理機關洽會徵詢兩個相關業務監理機關意見，提報財政部長與總統協商後決定啟動 DFA 第二章清理機制。監理機關並無預擬納入監控名單，只有「即將違約或有違約之虞」的大型複雜金融機構才會考慮納入 DFA 第二章清理對象。

三關鍵程序涉及之監理機關取決於「即將違約或有違約之虞」的大型複雜金融機構類型。通常第一個監理機關是聯準會，大多數情形因涉及收受存款要保機構，FDIC 會是第二個監理機關；但若 GSIB 或其國內資產規模最大子公司是證券業或保險業，則第二個監理機關會是證券業或保險業主管機關，此時法規要求應再增加徵詢 FDIC 意見。

當美國 GSIB「即將違約或有違約之虞」，FDIC 為提供前開徵詢意見，預計將評估（1）GSIB 由財務困境中復原的能力；（2）在目前市場狀況，清理計畫執行的可能性。FDIC 會參酌其他監理機構，如危機管理小組成員相關監理資訊與意見，評估該 GSIB 的流動性與預留資本是否能達到清理需求。

FDIC 將分析若依一般破產法機制清理該 GSIB 關鍵業務、重要實體和核心業務，是否會對美國金融穩定產生嚴重的不利影響？若是，則採 DFA 第二章清理是否能避免或減輕？

決定適當清理機制的關鍵因素在於該 GSIB 是否有充足的流動性為進入清理提供資金，以及評估是否有必要運用 OLF 支援流動性。FDIC 係運用 DFA 第一章要求 GSIB 訂定的清理計畫，評估清理時所需之流動性及資本需求，確保關鍵子公司能獲得適足資本重組，並衡量決定適當的清理機制（一般破產清理或 DFA 第二章清理）。

財政部長將依據前開三關鍵程序徵詢所得意見，向總統依法定項目報告，包括：確定沒有其他替代方案以降低或避免美國金融穩定的不利影響（見下表：DFA 第二章徵詢意見必要項目）。

財政部長將通知該 GSIB 最後的決定，如果該 GSIB 董事會不同意 FDIC 依據 DFA 第二章被指定為該 GSIB 的清理人，財政部將提交一份聲請書，以啟動 24 小時司法審查程序。此項司法審查僅限於審

查財政部長在確定金融控股公司違約或有違約危險或指定該金融控股公司適用 DFA 第二章清理規定時，有否恣意行使職權之行為（過於武斷或未依循規定）。在此期限結束時，如果司法部門無不利判決，FDIC 將被指定為清理人。

表 3 DFA 第二章徵詢意見必要項目

DFA 第二章徵詢意見必要項目	財政部長向總統報告法定項目
向財政部長提出的書面建議必須包含以下項目： 1. 違約：該機構是否即將違約或有違約之虞的評估； 2. 美國金融穩定：其違約對美國金融穩定的影響； 3. 低收入或中等收入 / 服務不足的社區：對低收入、少數族裔或服務不足社區的經濟狀況或財務穩定的影響； 4. 行動：採取行動的範圍與內容； 5. 民營部門替代方案：評估其他民間自救避免危機發生的可能替代方案； 6. 破產：評估為何不適宜依據「破產法」處理； 7. 對債權人、交易對手和股東的影響：評估利害相關者和其他市場參與者的影響； 8. 適用對象標準：評估是否符合 DFA 第二章清理對象標準。	財政部長與總統協商時，必須確定： 1. 違約：該機構已處於即將違約或有違約之虞； 2. 美國金融穩定：該機構倒閉並依據破產法清理將對美國的金融穩定產生嚴重的不利影響； 3. 民營部門替代方案：沒有可行的民營部門替代方案以阻止違約發生； 4. 對債權人、交易對手和股東的影響：依據 DFA 第二章採取的行動對其權益影響是適當的； 5. 減輕：能有效減輕對金融體系的潛在不利影響，財政部經常性基金成本、及相關債權人、交易對手和股東過度承擔風險的可能性； 6. 或有可轉換債券：聯邦監理機關已命令該機構所有可轉換債務工具轉換為股權； 7. 適用對象標準：符合 DFA 第二章適用對象的定義

(三) 確認清理策略

1. SPOE 策略將是最適合的策略

依 DFA 第二章規定執行 GSIB 清理，FDIC 經內部研究分析美國監理機關各項法令與政策、過去清理經驗等，SPOE 策略將是最適合的策略。SPOE 僅介入 GSIB 最高層控股母公司，由此進入清理，可使關鍵或重要業務子公司繼續營運，而由清理人（如 FDIC）控制進入清理階段 GSIB 母公司監督其下各子公司穩定經營和資本重組。

當母公司有足夠資源對子公司進行資本重組以滿足最低資本要求，並有額外資本以滿足市場預期時，SPOE 策略可行性就會提高，從而使所有重要的營運子公司免受個別破產程序影響。如果母公司瀕臨破產或面臨嚴重經營危機，致未能有足夠資源對子公司進行資本重組，則必需有所抉擇，依一般破產制度清算某個或多個子公司。

例如，如果美國 GSIB 的資源不足以根據 SPOE 策略對該集團全部子公司進行資本重組，那麼將可能依不足情形決定其證券子公司或銀行子公司分別根據「證券投資者保護法」（SIPA）或「存款保險法」進行清理，而母控股公司則依 DFA 第二章規定清理。或者，如果資源不足以支持外國子公司的資本重組，外國監理機關可以根據該國法律啟動美國 GSIB 海外子公司之清理程序。

2. 外國 GSIB 與美國業務的清理

自全球金融危機以來，外國監理機關在監理和清理非美國 GSIB 方面，亦大幅改進其清理機制及對系統重要性銀行的清理能力。FDIC 參與了許多外國 GSIB 的跨境 CMG，這提高 FDIC 對這些銀行母國監理機關清理計畫熟悉度。

當一家在美國開展業務的外國 GSIB 倒閉時，FDIC 預計該公

司之清理將由母國監理機關根據其採取的策略進行，最常見的亦是 SPOE 策略，該策略將使外國 GSIB 的美國子公司能夠在外國母公司進行清理時仍能保持營運。外國 GSIB 在美國業務得運用聯準會要求其從美國中介控股公司，向其上級母公司發行之內部 TLAC 或外國母公司提供的其他資本，進行資本重組。

如果仍不足，致外國 GSIB 在美國業務需要單獨清理，則很可能適用普通清理機制。所有在美國營運的外國 GSIB 都需依規定訂定 DFA 第一章清理計畫，說明在破產情況下為其美國業務提供有序清理方案。但與美國 GSIB 一樣，如果符合條件，外國 GSIB 的美國中介控股公司在法律上亦可依據 DFA 第二章規定進行清理。

3. DFA 第二章清理 GSIB 是否會影響存款人的存款？

如採用 SPOE 策略清理 GSIB，則該 GSIB 下全部子公司將維持營運，包括收受存款要保機構之銀行子公司，由於存款人的存款是由收受存款要保機構持有，而不是 GSIB 母公司，故存款人不會遭受損失，可依據需要自由提領。

即使採用多點切入策略（MPOE）清理 GSIB，則部分子公司將個別獨立進行清理。如是 GSIB 下收受存款要保機構倒閉清理，FDIC 將依據聯邦存款保險法執行清理，自 1933 年成立 FDIC 以來，沒有存戶的保額內存款遭到損失。

六、美國 GSIB 依 DFA 第二章規定清理的作業程序

FDIC 使用 SPOE 作為美國 GSIB 依 DFA 第二章規定清理之策略，為維護美國金融穩定，執行有序清理、重組 GSIB 以及退出清理。操作流程建立在過去處理要保機構的經驗，但鑒於 GSIB 之金融控股公司結構複雜，不同業務涉及不同法律要求，處理方式必然有諸多不同。以下敘述係美國 GSIB（銀行控股公司）的清理流程，惟流程中許多部分亦適用其他類型金融控股

公司。

(一) 啟動清理

啟動清理程序包括：指定清理人（通常為 FDIC）介入、建立過渡金融控股公司、重建公司治理機制（包括派任新經營階層）、資產及負債轉移予過渡金融控股公司或清理人、啟動債權及各類請求權申報流程。

1. 指定清理人介入

FDIC 被指定為倒閉金融控股公司清理人後，將以董事及股東、高階經理人立場，控制倒閉金融控股公司所有資產，包括所有子公司。作為清理人，FDIC 有權決定子公司繼續營運策略、追討債權以及確認或拒絕承接該金融控股公司的契約。FDIC 有權依法律特許權力成立一家新過渡金融控股公司，並將資產和負債從受清理機構轉移到過渡金融控股公司。

2. 建立過渡金融控股公司

依 DFA 第二章規定，特許 FDIC 成立過渡金融控股公司，任命其董事及制定公司治理制度權力。該過渡金融控股公司是一個新法律實體，旨在清理倒閉金融控股公司。

新成立的過渡金融控股公司將取代原有最上層金融控股公司，持有所有子公司股權，並支持集團關鍵業務持續經營。

FDIC 作為清理人，可以自行決定將倒閉 GSIB 的資產和負債轉讓給過渡金融控股公司，並且不需要尋求任何客戶、監理機關或法院的批准或同意。除有明確規定，DFA 第二章規定 FDIC 作為清理人在向過渡金融控股公司轉讓資產和負債時，需遵守公平對待同一類別債權人的原則。

在美國 GSIB 依 SPOE 策略清理中，FDIC 會將最上層控股公

公司的幾乎所有資產都將轉移到過渡金融控股公司，其中可能包括對該集團子公司投資、貸款以及控股公司持有的現金和證券。有擔保負債會連同抵押擔保品一起移轉予過渡金融控股公司。為維持營運所需之交易也會隨同轉移。破產金融控股公司無擔保負債（主要是長期債務）以及股東權益將在清理過程中保留。持有這些負債（或股權）的債權（或請求權）人將根據「法定債權清償順序」承擔該集團損失，其請求權價值或受償金額將由清理過程之收益決定。

儘管過渡金融控股公司在法律上免受監理機關對資本適足性之要求，但透過移轉倒閉 GSIB 大部份資產，同時將其無擔保負債（包括 TLAC 規則要求的長期債務）留在清理中，過渡金融控股公司將調整資本結構至符合監理機關對資本適足性要求。因此，與原倒閉 GSIB 相比，過渡金融控股公司能有更健全資本適足性，以穩定集團經營並支援其重要的營運子公司。

3. 委任新董事及高階經理人

任命 FDIC 為清理人後，倒閉金融控股公司原董事會將立即被停止職權，且應對倒閉負責之高階經理人亦會被停職。為重建公司治理機制，FDIC 將任命新董事會及關鍵高級管理職務，包括 CEO 和其他高階經理人。為繼續正常經營和保存資產價值，倒閉金融控股公司中未涉及經營失敗責任的大多數經理人和員工並不會被撤換。未納入清理的子公司經理人和員工基本上不會受到影響，除非子公司董事會或管理階層是母公司董事會成員或經理人兼任而需調整。FDIC 將採取適當措施留住關鍵員工，以維持各子公司日常營運及對營業據點的了解與專業知識。

表 4 FDIC 對董事及高階經理人的措施

FDIC 如何追究應對倒閉負責經理人的責任？	FDIC 如何為倒閉的金融控股公司確定新的經理人？
進駐後： DFA 規定，應對倒閉負責董事及經理人不能被留任。DFA 還授權對公司倒閉狀況負有重大責任高階經理人員追回報酬的權力。 重組期間： FDIC 保留在過渡期內任免董事的權力，並期望與新董事會和首席執行官合作，找出並罷免對原公司倒閉負有責任高階經理人。FDIC 也可請監理機關協助，以查明並罷免對 GSIB 經營失敗負有責任的子公司管理人員。 退出後： DFA 法定債權清償順序將破產公司高階主管和董事對原公司的請求權列於股東權益之後。	FDIC 擁有一份合格且經審查可在過渡金融控股公司擔任領導職務的人員名冊。在規劃清理的早期階段，FDIC 將根據當前市場環境狀況及倒閉情況由現有名冊中選任具有最相關經驗及能力的董事和高階經理人來經營過渡金融控股公司。FDIC 將尋求其他美國監理機關意見來確定過渡金融控股公司董事及高階經理人選。 所有候選人都應在相關司法轄區符合「適當人選」資格。如海外子銀行經理應符地主國對銀行經理人之規範。

4. 重建監督與公司治理機制

基於 DFA 第二章清理之獨特情形，及適用於 GSIB 等大型金融機構清理複雜程度，FDIC 與過渡金融控股公司間權力與功能應明確界定。

FDIC 透過對組織制度控制，包括：公司章程、作業規定與法令遵循，以確定對過渡金融控股公司的監督及公司治理。FDIC 必需確保：

- (1) 過渡金融控股公司擁有繼續營運倒閉金融控股公司子公司所需所有權力和許可權。
- (2) 新任高階經理人和董事擁有明確權力，採取必要行動進行日常營運。
- (3) 過渡金融控股公司及其子公司之營運符合提供予財政部長的有序清算計畫（Orderly Liquidation Plan, OLP）。
- (4) 及時償還有序清算基金（OLF）。

FDIC 希望建立一個監理架構，使 FDIC 保留對金融控股公司重大策略決策控制權，包括關鍵招聘、重組方案、主要資本和資金用途以及保留部分外部顧問。同時，FDIC 希望為新董事會及其管理階層分配具體職責，並指示他們制定和實施 FDIC 可接受的特定行動計畫，從而及時、有序地退出清理過程。例如，FDIC 將要求過渡金融控股公司經營階層審查原金融控股公司的風險管理政策和執行情形，以確定倒閉原因，並制定和實施改善計畫，以降低先前監理審查中發現的風險。此外，FDIC 將要求過渡金融控股公司經營階層根據 OLP 制定詳細的重組計畫。過渡金融控股公司經營階層還將負責管理資本和流動性資金，以穩定金融控股公司關鍵營運、執行重組計畫並滿足任何強制還款計畫（Mandatory Repayment Plan, MRP）的條款。

這種職責分工將使過渡金融控股公司經營階層和員工能夠開展大部分日常活動，而 FDIC 將指導策略決策並確保實現 DFA 第二章清理的目標。

表 5 FDIC 和過渡金融控股公司之間責任分工示例

FDIC 保留對經營策略決定的關鍵控制權	批准： • 符合 OLP 的重組計畫，包括過渡金融控股公司的重大剝離、合併或重組 • 過渡金融控股公司章程及法令遵循制度修訂 • 過渡金融控股公司董事會、首席執行長和某些高階經理人員的任命和罷免 • 資金和流動性計畫，包括遵守 MRP，以及 OLF 預付款的使用、償還方法以及相關擔保 • 主要契約，如委聘獨立稽核人員和評估顧問
新過渡金融控股公司董事會及首席執行長負責監督日常營運	管理： • 制定和實施詳細的重組和清理計畫，其符合 OLP 及 FDIC 提供的策略方向 • 雇用和解雇高階經理人和雇員 • 監督集團，包括子公司和金融控股公司的日常營運 • 監督子公司的治理架構，包括指派新董事 • 根據 OLP 和 MRP 提供資本和流動性資金，包括提供公司間支付款和對子公司的支援 • 保留經批准的顧問，例如獨立稽核人員、評估顧問和其他專業服務

5. 債權（請求權）賠付程序

與依據「存款保險法」清理要保機構類同，債權賠付程序對 DFA 第二章清理亦是 FDIC 作為清理人處理的行政程序之一，原則上不需要經司法流程（除非對賠付金額有爭議）。FDIC 將賠付經驗運用在美國 GSIB 採 DFA 第二章清理之要保機構（儘管因母控股公司並未收受存款，使問題較為簡單）。

根據 DFA 第二章清理規定，作為賠付程序的第一步，FDIC 將向所有債權人發出申報債權截止日期的通知。除了郵寄通知外，

FDIC 預計還將提供多種通知方式，例如透過網站、電話客服中心 and 新聞媒體公告。FDIC 將給予 90 天申報期限（最短法定期限）以快速清理。

由於聯準會對金融控股公司的「乾淨」要求，GSIB 近年來大幅精簡母控股公司發行負債種類與型態，大大減少債權（請求權）人数量和類型，並簡化賠付流程。

FDIC 希望在適當情況下納入破產賠付程序要素，以提高透明度和效率。例如，債券發行、轉讓、付息等多係委託證券商管理，故個別債券持有人無需提出債權申報即納入賠付程序處理（除非對金額有爭議）。FDIC 並建立公開賠付登記處，以提供民眾申請賠付金額及處理進度資訊。

FDIC 將建立適當機制，於 180 天內處理和確認申報債權。必要時經雙方同意，確認期限可延長至申報債權後 180 天以上。此外，FDIC 亦訂定債權人對被拒絕接受債權的申請覆審行政程序。期限屆至，對 FDIC 覆審結果不滿意的債權人，可以在此後 60 天內向聯邦法院提起訴訟。

經 FDIC 接受的債權將依據 DEA「法定債權清償順序」，以清理資產及收益賠付債權。FDIC 並將在網站上提供清理相關資訊，並建立電話客服中心供公眾查詢。FDIC 亦得向債權人提供賠付金額資訊。為了快速清理大量債權賠付申請案件，FDIC 已備好委外契約流程以協助有序清理進行，包括：

- (1)理賠：支援理賠管理和通知流程
- (2)人才推薦：過渡金融控股公司董事會及高階經理人選
- (3)公關溝通策略：制定與管理清理相關的公關溝通策略
- (4)人力資源管理：包括入職和離職，制定留任和薪酬計畫，確保職員工資和福利合理有效

(5)清理財務會計和報告：包括財務會計和報告、稅務會計和金融工具估價

(6)財務諮詢服務：流動性援助策略規劃、價值評估、資本重組、資產剝離和出售、複雜財務分析和清理資產管理

(二)穩定營運

剛開始清理幾天內，重點會集中在穩定過渡金融控股公司及其子公司營運，以使金融體系能有序運作，並保存清理財產價值。新成立過渡金融控股公司結構會相對簡單，其將在需要範圍內得到 OLF 流動性或擔保支援，以及擁有強健資產負債表，並因負債減少而擁有適足資本。

過渡金融控股公司主要仰賴子公司操作集團所有業務和營運活動，而且其中一個或多個是整個集團倒閉主因，並且可能處於經營困難，需立即採取行動，調動集團資源對這些子公司進行資本重組、提供流動性支援，方能繼續經營。

這些行動將經過 FDIC、其他監理機關和過渡金融控股公司間全面協調溝通，為一系列關鍵利益相關者（過渡金融控股公司及其子公司員工、客戶、交易對手、各監理機關和更廣泛的公眾）提供清理的透明度和信心。

1.過渡金融控股公司及其子公司資本化

過渡金融控股公司資產負債表基本上由受清理 GSIB 所有資產組成，而受清理 GSIB 的無擔保負債，包括 TLAC 長期債務，則留在清理中。此可為過渡金融控股公司提供適足資本，維持金融市場對過渡金融控股公司及其重要營運子公司之信心，使其能夠開始逐步結束原營運不善之部分，並重組業務，以最終退出清理過程。

在清理之前，該過渡金融控股公司將依據 DFA 第一章要求開發的估計和預測能力來衡量子公司已實現和預期損失，並運用在

重要子公司預先部署資源組合，及可在整個集團靈活部署之額外資源組合，來評估重組資本需求。同時，FDIC 另將利用其他監理機關提供資訊，為 FDIC 估計各子公司已實現及預計虧損金額，且 FDIC 將與國內外監理機關合作，確定清理資本不足的子公司或業務。

根據倒閉情況，可能需要在進入清理後立即採取行動，對遭受嚴重損失的重要子公司進行資本重組。資本重組將達到足以滿足當地之監理要求（由子公司所屬監理機關確認），以維持正常經營。例如，如某美國 GSIB 由於其要保子銀行嚴重損失，而致遭到 DFA 第二章清理，FDIC 將運用倒閉 GSIB 的內部資源對要保子銀行進行資本重組，以維持正常營運（未依據存款保險法最小成本法清理）。由於損失具體金額、地點和時間可能不容易預估，故 GSIB 必需寬估並保持額外資源組合，以利必要時能靈活運用。FDIC 希望過渡金融控股公司首先使用預先部署的內部 TLAC（例如，透過註銷集團內子公司間借款）進行資本重組。如果出於監理或市場信心目的需要額外資本，則或可以使用其他未分配的預先部署資源。

2. 為過渡金融控股公司及其子公司提供資金

DFA 第二章清理中，FDIC 將儘量利用民營部門資金來源，避免使用政府資金支援。但若金融控股公司內部資源不足，DFA 授權在財政部設立 OLF，經財政部長核准後動用，以支援臨時流動性資金需求。

另就流動性需求，FDIC 預先規劃數種資金來源，包括：

- (1) 日常營運資金：資本重組後及有 OLF 支援流動性的過渡金融控股公司（和子公司），將可重建市場對該集團之信心，因此能透過一般市場機制籌措日常營運資金。

- (2)預置及額外資源組合：基於 DFA 第一章規定，美國 GSIB 已針對日常營運資金不足預擬因應措施，並均預先規劃清理重要子公司所需流動性資金及未分配額外資源，這些資源可供過渡金融控股公司在清理之資本重建階段快速分配使用。
- (3)OLF 直接融資支援：如果前兩項資金仍不足支應流動性，OLF 可在財政部長核准後動用，以支援臨時流動性資金需求，俾及時穩定 GSIB 經營及提供市場信心。
- (4)OLF 提供保證：FDIC 可以運用 OLF 保證以獲得流動性支援。使用 OLF 保證而不是直接融資，可以利用民營部門融通資金，並減少 OLF 實際提供資金。

FDIC 希望與外國監理機關進行溝通和協調，得以在 GSIB 子公司所在國（地區）配置資金，例如外幣交換額度協議，這是與危機管理小組成員和其他國家監理機關協商清理策略的重點項目之一。

在清理之前，FDIC 將根據最新的財務數據估計 DFA 第二章清理的預期資金需求範圍（子公司峰值資金需求和最低營運流動性資金），以規劃從 OLF 借款（和償還）時程表（需與財政部長商定的 OLP 時程一致）。

資金需求預估主係來自美國 GSIB 基於 DFA 第一章清理計畫提供的內部資訊、監理機關資訊和市場資訊等。預估資金需求大致與倒閉公司的規模成正比，但受到最高融資金額限制；初始融資限額為：金融控股公司最近一期財務報表合併資產總額的 10%，如果 OLF 需支援資金超過限額，FDIC 可以獲得高達該金融控股公司預估可用於償還 OLF 之合併資產總額公允價值 90%，但需符合財政部長批准的強制還款計畫規定（包括還款時程表，並計收利息）。最終，隨著金融控股公司穩定，OLF 借款可以從清理資產

回收或從重返市場時獲得的資金來償還，每筆 OLF 支援資金條款必須與財政部長商定，DFA 明確要求利率包括減免條款以激勵及時還款；徵提擔保品及期限亦有類似條款。

3.維持正常經營

採用 DFA 第二章清理的重要目的之一是保持集團重要子公司及業務持續正常經營，包括維持與金融市場基礎設施交易權限、繼續提供關鍵服務、保留關鍵員工以及保留中止權。儘管 DFA 第二章規定，對美國 GSIB 採用 SPOE 清理策略，避免適用一般破產程序出現多重法規（跨國、州）競合之情形，及維持集團重要營運子公司正常營運。但其仍有許多潛在問題，包括：

- (1)維持與金融市場基礎設施（FMU）交易權限：參加 FMU（為金融機構之間進行支付、清算和結算活動提供基礎設施的多邊系統）交易權限對於穩定過渡金融控股公司的營運相當重要。GSIB 在 DFA 第一章清理計畫中確定關鍵 FMU，包括支付系統、清算銀行和代理銀行，並且建立溝通協定。於進入 DFA 第二章清理時，可利用這些協定減少對 FMU 服務需求之干擾。
- (2)繼續提供關鍵服務：在 FDIC 被任命為清理人後並進入穩定經營階段，將注意維持集團的關鍵服務正常營運。FDIC 希望利用 GSIB 於 DFA 第一章建立的清理計畫來了解該集團的營運相互關聯性以及維持關鍵服務的緊急應變計畫。例如，美國 GSIB 已經為附屬共用服務制定公平條款，並確定關鍵服務契約。這些契約包含有利於清理的文字，以避免由於清理或破產造成中止。在 DFA 第一章建立的清理計畫中，美國 GSIB 需估計對繼續提供共用和外包服務所需的營運資金。FDIC 及聯準會建議美國 GSIB 在提供關鍵服務的子公司預先部署足夠資源，使它們能夠在沒有母公司額外資源情況下營運六個月。

(3)留住關鍵員工：關鍵員工與客戶和交易對手的關係，及他們的專業知識對於維持正常營運十分重要。美國 GSIB 針對關鍵員工的保留計畫，包括繪製關鍵員工的地圖到重大子公司關鍵作業關係。

(4)中止權的臨時停止：在 DFA 第二章清理中，合格金融契約（QFC）之強制中止交易原則上只中止一日，以避免交易對手實施中止權，大量拋售 QFC，造成資產價格劇烈波動，且不利移轉予過渡金融控股公司承接後依原契約履行，從而降低金融服務中斷風險。就 GSIB 而言，絕大多數 QFC 係由子公司持有，而非母公司；但有時母公司可能會為子公司提供擔保或信用支援。DFA 第二章清理規定中納入中止權停止規範，以防止向子公司 QFC 提供擔保或信用支援相關的連帶違約。ISDA 清理中止協定亦規定跨境中止的法定架構。依據這些法律和契約規定，交易對手無權因金融控股公司的破產或 FDIC 清理金融控股公司而中止或行使其他補救措施，如若擔保或信用支援以及所有相關資產和負債在一個工作日內轉讓給過渡金融控股公司或其他合格第三人，或 FDIC 作為清理人，提供擔保或信用支援，使交易義務得到保障。

(5)維持既存權限：作為緊急應變計畫和穩定經營措施之一，FDIC 和過渡金融控股公司將與國內外監理機關合作，確保新機構符合既存權限所有要求，並繼續正常營運，其包括指派合適的新董事會與高階經理人。

4.面向公眾的溝通

及時良好的溝通對於穩定過渡金融控股公司營運以及維繫客戶、交易對手、監理機關和公眾對該公司的信心非常重要。美國監理機關宣佈任命 FDIC 為清理人時，將向所有利益相關者發布公

開訊息，包括以下要素：

- (1)協調：國內和國際監理機關正在協調實施有序清理計畫，子公司符合監理要求並維持金融服務不中斷；
- (2)維續營運：關鍵業務及功能將維持營運，並有序清理；
- (3)資本重組和融資：集團（包括其主要的國內外營運子公司）已進行資本重組，並擁有足夠的流動性來履行其義務和經營其業務；
- (4)問責制：股東和債權人將承擔清理成本，造成倒閉的負責人將被追究責任。

溝通的關鍵問題是與全球利益相關者協調跨多個時區訊息傳遞。FDIC 與策略溝通承包商建立良好關係，以支援 FDIC 的 DFA 第二章清理之溝通規劃和準備工作。FDIC 亦會利用美國 GSIB 於 DFA 第一章清理計畫中的溝通規劃和危機溝通能力。從清理開始日起，有計劃性地向地主國監理機關、公眾、客戶、交易對手和員工提供訊息。

在穩定經營期間，溝通將集中在過渡金融控股公司的營運及對倒閉負責管理階層所採取之究責行動。

(三)退出清理

在清查倒閉原因並確認其不再對美國金融穩定構成嚴重不利風險後，FDIC 將儘快退出清理，並將資產和重組業務歸還給民營部門。過渡金融控股公司成立時，其管理階層即需儘速制定詳細重組過渡金融控股公司並退出清理之實施計畫。該重組計畫將受到 FDIC 審核及監督，直至交由民營部門控制。

1.有序退場和業務重組

一旦子公司營運穩定下來，FDIC 作為清理人與過渡金融控股公司管理階層將專注於制定和實施重組計畫。重組計畫必須與

FDIC 整體清理策略一致，並將接受 FDIC 審核及監督。重組及退場計畫將保留可選性和靈活性，以利行動（含執行所需時間）能及時因應清理過程、市場條件與監理機關決策的變化。重組計畫並包括評估各種選擇方案對系統性風險之影響，例如關鍵業務的可替代性或對市場可能產生的影響。

FDIC 的適當重組計畫包括：

- (1)出售子公司或特定業務（如：相對獨立的資產管理工具或財富管理業務）；
- (2)有序清算特定投資組合、業務或子公司（如：結束清算證券自營商子公司）；
- (3)拆分出售某些營運子公司（例如，地區型商業銀行特許經營權）；
- (4)清理特定子公司（例如，對集團價值低或無經營價值之子公司）。

任何重組皆需保持資產價值，繼續或過渡關鍵業務，清理倒閉原因，並確保根據破產法（或其他適用制度）有序地清理過渡金融控股公司。

2. 終止過渡

在過渡階段，FDIC 作為清理人係清理結算公司資產負債，以歸還予民營部門控制，並終止過渡金融控股公司。要退出清理，FDIC 將要求過渡金融控股公司聘請獨立評估顧問進行企業評估，及獲取依據美國公認會計原則編製及審計的財務報表，以衡量過渡金融控股公司公允價值。FDIC 期望利用這些資訊來確定將金融控股公司的營運歸還給私人控制，並終止過渡金融控股公司是最佳方式。

雖然過渡金融控股公司或可透過公開標售或併購以終止，但由於市場可能仍難以接受原受清理之 GSIB，故 FDIC 正準備利用

「證券換債權交易」（securities-for-claims exchange）退出過渡金融控股公司。在這種方法中，一間金融控股公司（或承接公司）將向清理人發行新債券或股票，清理人將根據法定債權清償順序分配這些證券，替代清理人所需賠付金額。原公司的剩餘債權人成為承接公司的新所有者或債權人，並可以根據自己的意願處理新持有的證券。這種方式根據 DFA 債權清償順序制度將損失分配給剩餘債權人，並將剩餘債權人（如：前債權人和其他債權人）轉換為承接公司的債權人或股東，有效完成對剩餘債權人債權「內部紓困」（bail-in）。一旦完成證券分配，過渡金融控股公司的過渡地位即終止，原公司之剩餘債權人將持有承接公司的債權或股權。

使用證券換債權交易完成 DFA 第二章 SPOE 清理稱為「封閉式公司紓困」。雖然時程表可能因情況而異，但證券換債權交易所需步驟，確定債權、評估一家（或多家）承接公司的價值以及向剩餘債權人發行和分發新證券，將在過渡期內完成，這可能需要至少九個月的時間。這將使 FDIC 和過渡金融控股公司有足夠的時間滿足聯邦證券法有關證券交易之必要要求，包括發佈經審計的財務報表、公開發行說明書和必要的揭露，以便承接公司符合聯邦證券法的要求。

3. 清算並終止接管

「陶德 - 法蘭克法案」確立對受清理金融控股公司所有請求權人清償優先順序，並要求 FDIC 遵守平等對待同一類別債權人的原則。FDIC 將依照法定清償順序逐批清償債權。FDIC 清理行政費用和美國政府支援款項（OLF 借款）優先受償順位將在任何其他請求權人之前。若過渡金融控股公司及其子公司資產不足以全額償還 OLF，FDIC 必須在五年內對符合 DFA 資格的金融控股公司

進行風險評估及加收保費，以償還從 OLF 借入的全部款項，以免對納稅人造成損失。

用於償還債權的現金和證券具體組合會因實際狀況而有差異，具體取決於終止過渡金融控股公司的方法和清理財產中可用的資產類型。例如，如果過渡金融控股公司透過上述證券與債權交換流程，已接受之申報債權可透過承接公司發行證券來償還。清理資產可能另有收益，例如清算或出售業務的收益，這些收益可能以現金或證券的形式併入清償。

一旦 FDIC 作為清理人確定可用以清償債權的資產最終價值，將資產分配予債權人，完成會計和審計程序，並了結訴訟事項，清理權將被終止。「陶德 - 法蘭克法案」要求清理在三年內終止，但規定在某些條件下可以延長兩次，各為期一年。

總之，在 GSIB 依 DFA 第二章清理結束時，過渡金融控股公司的過渡地位將終止，前金融控股公司的營運將交由民間經營。FDIC 清理費用和從 OLF 借入的任何金額都已全額償還。GSIB 前股東和前債權人的請求權，以符合法定清償順序及平等對待同一類別債權人原則，透過現金、證券或其他補償得到賠付，並且終止清理。由過渡金融控股公司移轉而生之新公司在財務和營運上將穩健，規模較小，並且能依一般清理機制進行清理。目標是消除其系統性風險，或至少比原 GSIB 的系統性風險大幅降低，並且符合所有適用的金融監理法規和清理計畫要求標準。

退出後，從過渡金融控股公司中產生的新承接公司預計將與倒閉的 GSIB 存在重大差異，並且可以在不訴諸 OLA 的情況下得到清理。從進入清理點到將收益分配給請求權人，FDIC 預計至少需要九個月才能完成新承接公司和清理人的交接或承受。

4. 「陶德 - 法蘭克法案」依據第二章清理金融控股公司，其債權清償

順序規定如下：

- (1)FDIC 清理行政費用
- (2)償還美國政府 OLF 支援款項
- (3)個人 [非高階經理人或董事] 工資、薪金或傭金（有費用金額上限）
- (4)員工福利費用支付與提撥（有費用金額上限）
- (5)原金融控股公司優先負債
- (6)原金融控股公司一般負債
- (7)原金融控股公司高階經理人和董事的工資、薪金或傭金，包括
休假、遣散費和病假工資。
- (8)原金融控股公司其他負債及股東權益。

七、結論

自 2008 年至 2010 年美國金融危機以來，FDIC 在制定大型複雜金融機構清理策略方面取得重大進展。「陶德 - 法蘭克法案」提供的法律架構與金融監理、清理規劃能力及監理機關合作相結合，奠定堅實基礎。FDIC 對制定清理策略、建立流程和為緊急情況做好準備，以承擔作為 DFA 第二章規定之清理人法定職責。

雖然 FDIC 從未執行過 DFA 第二章清理策略，但本文中描述的工作和計畫有助於清理「太大而不能倒」問題。即使是大型複雜金融控股公司也可以有序方式清理，損失由原經營者承擔，而不是納稅人。

然而，大型複雜金融機構清理規劃仍需持續進行，金融環境持續複雜變化，不斷有新的業務、產品及風險，所有這些變化對金融控股公司可清理性都有所影響而需納入考慮，FDIC 將持續追蹤各項變化適時修正調整相關緊急應變計畫內容。

近年來，FDIC 的準備工作主要集中在緊急應變計畫流程規劃與演練，

並定期與各監理機關合作，審查執行 DFA 第二章清理所需的清理計畫和流程。最後，考慮到美國 GSIB 有大量跨境金融業務，FDIC 致力於與國外監理機關保持關係，包括透過高層演習、脆弱性討論和國際標準制定。展望未來，FDIC 將保持警惕、靈活和專注，以減輕大型複雜金融機構倒閉可能產生的系統性風險。