

# 國際存款保險機構協會（IADI）「強化 銀行清理架構與存保制度於銀行倒閉時 之重要角色」研討會摘要報告

本公司財務處整理

|         |
|---------|
| 壹、前言    |
| 貳、國際研討會 |
| 參、結論與建議 |

## 壹、前言

在國際金融市場變動快速、銀行業經營風險高度連動的情勢下，各國存保機構面臨前所未有的挑戰。2023 年美國矽谷銀行（Silicon Valley Bank, SVB）與瑞士信貸（Credit Suisse, CS）等個案所引爆信心危機，進一步突顯當前金融機構清理機制應變能力不足與制度缺口。故如何適應銀行清理機制日趨複雜、金融產品跨境流通加劇風險傳染效應，及存保制度轉型建構具前瞻性與可信賴的銀行清理架構，已成為全球存保機構關注之重點。

國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）非洲區域委員會（Africa Regional Committee, ARC）與肯亞存款保險公司（Kenya Deposit Insurance Corporation, KDIC）於 2025 年 6 月中旬假肯亞蒙巴薩舉辦 2025 年 ARC 年會暨「強化銀行清理架構與存款保險制度於銀行倒閉時之重要角色」國際研討會，研討會內容主要涵蓋強化銀行清理機制、清理基金與存保基金之設立及治理、危機社群媒體溝通、跨境清理協調合作、存款歸戶資料安全性等議題，透過實務分享與討論，提供各國在強化

問題金融機構退場處理機制、建立公眾信任及提升賠付效率等之寶貴借鏡，茲將研討會重點摘述如後。

## 貳、國際研討會

### 一、2023 年金融危機後銀行清理制度之強化

#### (一) 國際法律學院非洲法律卓越中心

存保機構須建構並強化銀行倒閉之清理機制及所應對制度的韌性，要實現這個目標，首要認清當前制度漏洞包括：

1. 法律及清理架構限制：法規與國際標準接軌，導致清理權責不清、清理工具運用空間受限。
2. 清理工具匱乏：如購買與承受交易（P&A）、過渡銀行等未被納入清理機制或缺乏具體操作指引致執行困難。
3. 跨境協調合作薄弱：對於跨國性銀行或集團的清理處置，缺乏法源依據與合作機制，無法及時啟動跨境聯合協作因應。
4. 賠付機制不足：缺乏建置自動化賠付系統、存戶資料整合平台及緊急動員能力，導致危機處理反應遲緩。

傳統存保機構僅具「賠付者」職權，意即在銀行倒閉後單純負責賠付存款人。然現代存保機構職權不僅限於參與風險監控，也在銀行倒閉前及時介入預警與評估，並在倒閉後主動參與清理策略規劃、危機後之政策協調。這種角色轉變，對存保機構本身能力與制度建構要求更高。

因此，存保機構需轉型建構「倒閉前預防」到「倒閉後應變」之一條鞭式能力。包含預先規劃緊急應變方案、參與賠付決策流程、協調司法與監管機構，並能迅速啟動合適清理工具。

## （二）波蘭銀行擔保機構（Bank Guarantee Fund Poland, BFG）

2023 年一系列銀行倒閉事件，包括美國 SVB、第一共和銀行及瑞士 CS，其處理過程引發各界對現行銀行清理機制，是否足夠因應存戶信心危機與流動性衝擊的質疑。特別是對非屬全球系統重要性銀行（Non-G-SIBs）面臨市場信心快速流失及流動性枯竭時，亦可能引發系統性風險。

各國金融危機雖具獨特背景，但仍存共通特徵，例如：利率快速上升導致金融資產未實現損失、大額存款集中風險、社群媒體傳播加速、存款人信心不足引發流動性壓力及未充分配置具虧損吸收能力（Loss Absorbing Capacity, LAC）的合格負債等。另即使是中小型銀行，也需具備完整的清理應變架構，包括緊急流動性協助及損失吸收等機制：

### 1. 清理機制設計核心以內部紓困（bail-in）優先且具明確順位

#### （1）資金動用順序與損失承擔順序設計

理想「損失承擔順序」依序先為「私部門資源（股東權益與可減記債務工具）」，其次為「清理基金／存保基金」，最後才是「公共資金」。故當銀行發生損失時，宜優先採用 bail-in 方式吸收損失，依序為減記股本、次順位債與非優先高級債（Senior Non-Preferred, SNP），最終透過「以債轉股」方式重建資本結構，恢復銀行正常營運。

#### （2）法制結構與債權清理順位明確性

銀行損失吸收制度的設計，須結合清楚明確的清理順位與法律保障。歐盟制定「銀行復原與清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）」條文，將 SNP 債納入正式順位層級，其清理順序介於高級債與次順位債間，以強化法律可執行性。制度設計並落實下述原則：

- A. 預先配置符合最低資本及負債要求（Minimum Required Eligible Liabilities, MREL）之 LAC，並確保法律可執行；
- B. 清楚明確的債權順位結構，避免臨時性操作；
- C. 決策透明與可預測性，強化市場紀律並維護制度公平。

## 2. 歐盟 MREL 制度與 bail-in 操作機制

歐盟根據「資本要求條例」（Capital Requirements Regulation, CRR）建立 MREL 制度，強調銀行平時即須配置可被減記或轉股之 LAC 工具，以於銀行倒閉時由股權及非存款債權吸收虧損、減少對清理或存保基金之依賴。

歐盟現行 MREL 規範，要求境內約 300 家銀行依據其風險特性、業務模式、清理策略等，個案設定最低要求，通常以銀行在基於風險加權資產（RWA）與槓桿比率曝險（LRE）計算下的 MREL，以確保銀行具備足夠資本緩衝和負債吸收能力。

MREL 由損失吸收層（Loss Absorbing Amount, LAA）及資本重建層（Recapitalization Amount, RCA）構成。常用工具包括 CET1、AT1、Tier2、SNP 債、高級債等。波蘭實務提供高度彈性，可允許 100% RCA 由債務工具構成，有助監理機關針對不同銀行體質做個別化設計。

下頁圖 1 例示問題銀行四階段損失吸收模型（從左至右），說明銀行在遭遇重大損失後，透過 bail-in 重建資本的順序與方法，如：股東權益及 SNP 債等工具是如何透過債務減記與轉股以吸收銀行損失，概述如下：

### (1) 第一階段：清理前資產負債表（before bail-in）

- A. 資產大於負債結構維持穩定；
- B. 各層債務依法律順位排列；
- C. 尚未進行減記以吸收損失。

(2)第二階段：損失減記

- A. 發生重大損失（€40）；
- B. 減記順位依序為股東權益→次順位債→ SNP 債→高級債；減記金額視損失規模而定。

(3)第三階段：資本重整

- A. 將部分高級債及存款轉換為新資本，例如：將 €2 高級債 +€17 合格存款轉為資本；
- B. 形成新的股本結構，以恢復銀行資本適足率，目的為讓銀行得以持續營運，避免破產清算。

圖 1 銀行損失吸收機制之設計



註：圖中數字僅為示意與概念強調，經過簡化與放大處理，不可視為真實世界的財務數字。

資料來源：摘自波蘭 BFG 於研討會提供簡報資料

(4)第四階段：內部紓困後的重建結果（after bail-in）

- A. 原本的債權人轉變為新股東；
- B. 銀行資產與資本結構重新調整；
- C. 合格存款人權益受到保護，金融穩定維持。

## 二、建構強韌金融安全網 - 清理基金與存保基金之設置與協作

### (一)奈及利亞存款保險公司（Nigeria Deposit Insurance Corporation, NDIC）

NDIC 面對境內銀行業潛藏的多重風險，近年積極擴展其功能，從傳統「賠付機構」邁向「清理參與型機構」，並建立一套完備多元化的清理工具組合，包括 P&A、過渡銀行、破產清算及建置資產管理平台等，作為問題銀行的清理策略。同時亦運用監理科技（SupTech）平台，辨識並控管要保機構營運風險，強化異常警訊資料即時掌控，使能於問題銀行出現早期徵兆時及早干預，爭取清理處置的黃金時間。

在清理機制之架構，採取「三層防線」模式。第一層為持續性事前風險監控與預警制度，整合來自中央銀行、監理機構與內部模型的風險評等；第二層為設立清理基金，提供緊急財務協助；第三層由中央銀行作為最終資金提供者，在系統性危機發生時介入支持金融穩定。

下述係該國清理基金制度介紹及實務操作暨與存保基金間之協調與治理原則：

#### 1. 制度架構與設置目的

奈及利亞清理基金建立於 2009 年金融危機後，政府意識到傳統依賴公共財政資源紓困銀行已不符現代治理標準，因此透過立法設立「銀行業清理基金（Banking Sector Resolution Fund, BSRF）」，由 NDIC 專責管理，並與中央銀行共同協調運用事宜。

該基金設置目的在於建構一套「預備性清理架構」，能於銀行面臨倒閉時，立即啟動合適工具進行清理，降低納稅人負擔，及維持金融體系穩定。

存保基金與清理基金分別以帳戶區隔，並明確授權清理基金法定用途、獨立運作，避免角色重疊與資源誤用。整體架構呈現法源依據清楚明確、分層治理及與其他金融安全網機關協同互補等特色。

## 2. 資金來源與管理方式

奈及利亞清理基金採用多元化且漸進式之資金籌措與管理方式，主要來源為事前徵收保費，由國內全體銀行依資產規模、風險程度及業務性質定期繳納費用。此一制度設計參考美國 FDIC 資金事先籌措，透過常態性徵收形成基金規模。

其次，當清理案件超出基金規模時，得啟動事後徵收機制，針對參與銀行比例分擔補充基金。另極端金融情境中，NDIC 得申請中央銀行提供信用擔保與臨時資金融通，必要時亦可由財政部動用緊急儲備資金。

基金管理方面，依法律設有委員會進行資金配置、風險監控及績效評估，並強制施行年度揭露與外部稽核，以強化公信力與透明度，有助提高銀行業支持意願與市場信任。

## 3. 與存保基金之協調與治理原則

### (1) 雙基金獨立管理原則

清理基金與存保基金須能明確分工與有效協調，避免功能重疊或資金誤用。NDIC 為兩基金管理主體，採雙帳戶管理，並依基金用途分別設計資金運用條件。清理基金專責問題金融機構清理與資本重整；存保基金專責存戶賠付。

### (2) 運作流程與決策標準

A. 啟動條件：

(A) 須由中央銀行認定符合「倒閉或可能倒閉」(Failing or Likely to Fail, FLTF) 標準；

(B) 通過最小成本測試 (Least Cost Test, LCT)。

B. 動用順序：

(A) 優先啟用 bail-in 之內部損失吸收機制；

(B) 清理基金僅在必要時介入，確保政府公共資金使用最小化與效率最大化。

(3) 兩者透過簽署合作備忘錄，明訂資訊交換、聯合審議與危機情境應變流程，定期召開會議進行風險預測與壓力測試。

NDIC 實務上已發展多元彈性之清理工具組合，並根據金融機構風險程度與清理時效進行選擇，清理工具須透過中央銀行與 NDIC 聯合審查，並符合法定程序與財務審查。另於 2010 年後授權設立資產管理公司 (AMCON) 專責處理不良資產與資本重整任務，與 NDIC 進行角色分工。

整體而言，奈及利亞清理機制逐步創新，展現前瞻性，近年制度創新，包括：科技及風險模型導入（如發展 SupTech 平台及建置數位清理模擬平台）、實施風險基礎之差別費率制度風險調整及引入 ESG 與氣候風險監控指標等。

(二) 肯亞存款保險公司 (KDIC)

KDIC 不僅負責國內 19 家存款機構的存款保險職責，更被賦予清理職權。為達成資訊對等與清理一致性，KDIC 與中央銀行共同設立「雙向資訊交換機制」，涵蓋每日財務指標交換、風險分級報表互通，及異常事件即時通報等。此舉除提升金融監理即時性，更為 KDIC 執行清理提供依據。

另亦成立「聯合清理委員會 (Joint Resolution Committee,

JRC）」，納入財政部、央行與系統性重要金融機構，定期進行跨部門模擬演練。以 2022 年 Yugo Bank 案為例，KDIC 在該行發生流動性危機初期，即依模擬演練機制啟動緊急清理程序，鎖定關鍵支付系統與流動性資金來源，由 KDIC 主導採取「部分收購（P&A）」+「資產處分」的混合型清理方案，由健全銀行承接倒閉銀行存款與良好資產，對不良資產則啟動資產處分機制，並由清理基金與存保基金雙方共同出資補貼轉移差額，中央銀行則暫時接管支付系統以維持營運連續性。該案所有存戶於清理完成前即已獲全額保障，未啟動現金賠付，整體操作時間與成本均低於傳統清算。

KDIC 針對該國金融安全網協調合作機制及建置雙基金架構之目標及功能等說明如下：

### 1. 金融安全網協調合作機制的十大關鍵實務要素

KDIC 針對金融安全網提出「十大關鍵實務要素」，包括資訊共享機制、資訊保密規範、持續性資訊交流、危機應變協調機制、跨境協作機制、協作架構定期檢討、存戶公眾意識建立、聯合培訓演練、明確責任分工及持續創新與回應能力等。

### 2. 雙基金架構：保障存戶與穩定金融之雙重目標

KDIC 除設有「存保基金」負責存款賠付，亦設有「清理基金」，專責支持有序清理作業。兩者功能不同，但彼此互補。這種「雙基金互補架構」能同時兼顧個別存戶賠付與整體金融穩定，有助於建立多層次防禦機制，避免僅依賴公部門資金救助或中央銀行緊急融資。

### 3. 清理基金功能

清理基金設立目的應以提升金融危機應變靈活性為主，核心功能包括支援存保基金加速存戶賠付作業、提供多元清理工具選項、減少公共資金介入與道德風險、緊急流動性支援及承擔非存

款債權之損失吸收等。

### 三、存保機構於金融危機中的信任治理及溝通策略

#### (一)烏干達存款保障基金 (Deposit Protection Fund, DPF)

DPF 於 2024 年接連處理銀行倒閉事件，展現穩健之危機應變與溝通機制。事件發生初期，DPF 與央行於黃金 72 小時內召開聯合記者會，統一口徑發布賠付流程，並以多語言、跨媒體同步傳遞訊息，有效阻斷錯誤資訊蔓延。DPF 並成立「快速應變團隊」，每日監測輿情動態，結合社群互動與地方溝通平台，穩定市場信心。危機中期，DPF 強化「人本分眾溝通」應對，設立地方賠付站、行動服務車與多語言資訊平台，照顧鄉村及弱勢族群，建立具包容性的危機對話模式。

另為防假訊息干擾，DPF 設立「反假訊息小組」監測社群平台，建立多語言闢謠頁面與圖像式澄清內容，並與具影響力意見領袖合作推播正確資訊。最後賠付階段之媒體溝通，DPF 推動「無紙化」賠付，採取行動支付入帳，並每日公布賠付比例、案件進度與處理時間，以透明數據化強化公信力，同步進行現場教育與問卷回饋。

經驗顯示，DPF 已將危機溝通制度化，建立「危機語言模組庫」與標準作業流程，將發言、澄清、媒體協調與社群互動納入常態化演練。DPF 最終主張面對科技、地緣與輿情風險疊加時代，存保機構應以制度韌性、資訊透明與公民參與為三大基石，將「信任治理」列為金融穩定的核心任務，以確保公眾信心。

#### (二)辛巴威存款保障公司 (Deposit Protection Corporation, Zimbabwe, DPCZ)

數位時代，社群媒體已成為資訊主要傳播管道，惟 DPCZ 指出五大風險來源，包括假帳號與假訊息氾濫；傳統媒體仍掌握輿論主導

權；社群傳播速度及內容超越官方核實程序；回應過程須避免觸法或洩密；另人力與預算受限，使部分機構無法建立 24 小時監控與即時回應機制。此等挑戰若處理不當，不僅損及制度信譽，更可能擴大金融危機連鎖效應。

DPCZ 建構涵蓋危機前中後期的完整溝通體系。危機初期啟動「預揭露機制」，提前釋出關鍵問答（FAQ）模板；中期設即時回應中心與直播說明會，主動掌握話語權；後期則透過輿情監控與正向敘事修復信心。所有訊息須統一品牌形象、語調與設計，跨足 Facebook、X、LinkedIn、YouTube 與 WhatsApp 等平台。

另 DPCZ 危機時成立橫跨法遵、公關、IT 與營運「社群風險應變小組」，並制定明確 SOP 與授權制度，確保於「黃金 1 小時」內統一回應並掌控輿論。另透過數位監測工具與情緒分析系統，提前預警潛在謠言或負面情緒爆發點，結合人工智慧輿情分析與「情緒預警模組」，即時偵測恐慌情緒變化。

建立「跨機關一致且具權威的發聲體系」是維繫官方公信力的關鍵。存保機構應與央行、監理機關、銀行公會及主流媒體形成發聲聯盟，平時進行模擬演練與聯合聲明，危機時迅速統一口徑，避免多重訊息造成混亂。銀行端亦應同步轉發公告、推播官方簡訊與展示視覺化說明圖卡，以提升民眾對官方資訊的可及性與信任度。

辛巴威危機溝通案例顯示，制度韌性不僅取決於資金調度與賠付能力，更取決於「資訊流動的節奏與品質」。存保機構若能在平時建立強韌的社群治理架構、導入數位工具並整合跨機關協作，就能在金融危機發生時即時反應、主導敘事、化解恐慌。

#### 四、中小型存款機構清理機制之經驗分享

##### （一）菲律賓存款保險公司（Philippine Deposit Insurance Corporation, PDIC）

自 2010 年起，PDIC 在金融危機後積極推動小型銀行改革與整併政策。當時全國鄉村銀行（Rural Banks, RBs）比率逾 85%，受全球金融危機影響，多數 RBs 因資本結構薄弱與風險管理能力不足陷入經營困境。接連倒閉事件導致存戶信心動搖，對金融穩定構成威脅。PDIC 因此從「被動賠付者」轉型為「主動整併推動者」，展開一系列清理機制創新與能力建構。

PDIC 與政府共同推出「鄉村與合作銀行強化計畫（Strengthening Program for Rural & Cooperative Banks, SPRB）」及「投資媒合計畫」。SPRB 旨在透過合併、整併與收購，活化鄉村與合作銀行體系。PDIC 提供財務援助，協助受援銀行在十年內償還資金，中央銀行則以監理寬鬆與行政誘因（如資本緩衝放寬等）支援整併進程。同時，PDIC 設立「投資與受投資人媒合平台（Investor-Investee Help Desk）」，協助問題銀行與潛在買方接觸，透過市場機制推動整併，以降低破產清算後之賠付風險。截至目前，PDIC 已核准 48 件整併案，涉及 107 家銀行，全國 RBs 由 647 家減至 380 家，展現出整併政策的效益。

為進一步強化效率與數位治理，PDIC 推出電子化媒合平台 EPIC（Electronic PDIC Investor-Investee Connect），取代傳統紙本系統。EPIC 具線上註冊、流程簡化、適用對象擴大及永久有效等特點，將提升資訊公開、整併透明度與政策可持續性，成為推動中小銀行整併的重要數位基礎建設。

展望未來，PDIC 將聚焦兩大方向：其一，持續強化清理能力與利害關係人合作，透過定期訓練、模擬演練與跨機關政策諮詢，深化制度韌性；其二，推動立法改革以擴大 PDIC 法定授權，使其能進行臨時接管、不良資產處理及跨部門協調，進一步與國際最佳實務接軌。

## （二）克羅埃西亞存款保險機構（Croatia Deposit Insurer, CDI）

克羅埃西亞自 2014 年起正式啟動金融機構清理機制建構。該國於同年通過「國家清理法」，確立國家層級清理法制。隨後，鑑於國內金融市場以中小型銀行為主，CDI 於 2015 年續推動「中小型信用機構清理計畫」（SCI Resolution Scheme），專責處理非系統重要性銀行倒閉與重整。該計畫於 2016 年獲歐盟委員會批准，並於同年 12 月首次應用於實際金融機構清理案件。

在法制架構上，克羅埃西亞建立「國家級清理機制」，核心內容包括：明確的適用範圍、權責清理機關、職掌及清理原則指引等。制度強調公平、效率與最小成本清理原則，並透過法定授權賦予清理權責機關執行臨時接管、資產處分與資本重組等權限。又該國於中小型信用機構清理，採「存保與清理職能合一」模式，由 CDI 直接負責清理方式決策與執行，避免與中央銀行或歐盟單一清理委員會（Single Resolution Board, SRB）職掌重疊，確保行動一致與決策迅速。

針對 SCI 清理計畫資金來源，該國建立三層次資金防線：首先動用問題金融機構之 LAC 工具進行內部紓困，其次啟用清理基金，最後以存保基金作為補充支援，確保清理資金充裕與清理機制穩定。清理工具則制度化為可操作的標準組合，包括出售業務、設立特殊目的機構（SPV）、資產分離與內部紓困等。各非賠付（non-payout）型清理工具依危機程度與成本效益靈活選用，須貫徹「最小成本原則」，以維持金融秩序。

該國強調「銀行倒閉→清理→存款賠付」流程須迅速執行，避免延誤引發恐慌與擠兌。因此存保基金在清理機制中應主導如下工作：

1. 彈性支援清理業務所需資金；
2. 將清理視為優先選項，當其成本不高於賠付時應優先啟動；
3. 發揮「以清理代替破產清算」的策略效果，以縮短處理流程、減輕

市場不安。即應傾向啟動積極干預行動，進行銀行重組或市場轉售，最大化保護存款人與維持金融秩序。

截至目前，CDI 在歐盟指令推動下，已轉型為兼具清理職能之機構，並針對地區性系統重要性中小型銀行設計專屬清理架構。其制度展現兩大成果：一是建立制度化清理工具組合以因應多元危機；二是存保基金功能擴展至清理前端，主動資助問題銀行資本重整與過渡銀行方案。

政策啟示方面，克羅埃西亞 SCI 清理機制不僅強化本國金融安全網，也為新興市場中小型銀行清理機制上提供參考：

1. 雙重角色整合：將存保機構與清理機構角色合一，提升反應速度與制度連貫性；
2. 聚焦中小型銀行：針對非系統重要性銀行設計專屬清理機制，避免以大型銀行的標準一體適用，造成效率低落；
3. 法規與國際接軌：遵循歐盟法規指導，確保制度設計與區域金融穩定戰略一致；
4. 彈性因應的清理模式：SCI 清理架構作為可擴充平台，可因應不同危機情境、銀行規模與風險類型，辦理客製化之清理。

### (三) 墨西哥銀行儲蓄保障機構 (The Institute for the Protection of Banking Savings, IPAB)

墨西哥中小型存款機構 (Small and Mid-size Deposit Institutions, SMDIs) 營運結構普遍脆弱，風險包括資金來源集中、流動性緩衝不足，且易受社群媒體與數位化提款的加速影響。由於依賴特定族群或區域客戶，一旦出現負面消息，短時間內即造成流動性耗竭與倒閉風險。

SMDIs 的倒閉賠付作業面臨下述三大挑戰，包括：存戶資料品質不足；對小型機構監管鬆散、賠付與接管準備不足；倒閉頻繁但規

模小，使賠付成本累積衝擊存保基金永續性。

面對挑戰，IPAB 採行四大策略應對：首先，強化存戶資料準確性，依法授權實施遠端審閱與實地查核，定期檢視要保機構存戶資料、帳務與系統品質，確保資料正確可用。其次，落實停業倒閉前準備，透過模擬演練與測試，依據資源與風險程度建立不同清理計畫，提前預測風險並強化金融機構應變能力。第三，消除制度障礙與協作瓶頸，明確訂定清理決策啟動條件，並建立跨機關標準化協作流程，必要時推動法規修正以強化授權。最後，建置數位化賠付平台與定期模擬演練制度，確保 IT 之資訊安全，提升賠付自動化能力。

IPAB 賠付制度歷經四階段演進：由早期人工與自由格式報表，逐步邁向標準化、自動檢核，再發展智慧賠付與高頻模擬，至 2024 年具備 AI 輔助檢測、一日內啟動賠付能力與安全上傳平台，展現制度成熟與前瞻性。

綜上，IPAB 的經驗顯示，唯有強化存戶資料品質、監理協作、數位化賠付與清理機制，方能建立一個具備「高準備度與高信任度」的存保體系。

## 五、運用過渡銀行作為有效清理之工具

### （一）迦納央行清理與重整局

#### 1. 法律基礎與制度架構

迦納推動設立過渡銀行具備三大法律基礎：一是法律授權明確，國家法規須賦予清理機構設立臨時性金融機構之法定權限；二是資產與負債移轉權，允許清理機構將問題銀行的關鍵業務、資產與負債轉入過渡銀行；三是資金支援機制，由中央銀行或存保機構提供臨時流動性或資本注入，確保穩定營運。

#### 2. 運作流程與執行階段

過渡銀行實施流程大致可分為三階段，每階段須有相對應資源與制度支撐：

(1)事前準備

制定具體可操作「清理作業計畫」，預先與核心供應商（如 IT 及支付清算平台）簽署合作協議，確保技術與基礎設施支持，並定期進行清理評估、壓力測試及模擬演練等，始能快速啟動反應能力。

(2)清理後快速啟動（swift activation post-resolution）

倒閉事件後 24 小時內完成對外公告；保留並安置關鍵員工，維持日常營運；確保 ATM、網路銀行、卡片與支付功能等即刻恢復；啟動緊急流動性支援機制，維持現金流穩定。

(3)運作與退出管理（ongoing operation & exit strategy）

設立臨時董事會與專責經營團隊；每日監控客戶存取情形與資金動態；定期發佈公開說明與財務報告；擁有靈活退出策略（如預設 2 至 3 年內完成出售、併購或解散等）。

3.過渡銀行的關鍵目標 - 維持金融服務不中斷與市場信心穩定

持續提供關鍵金融服務（如存款、支付、貸款等）；確保服務不中斷（如 ATM、網路銀行、支付系統等）；維繫公眾信心，避免擠兌；為後續重整或出售創造一定時間。

4.制度挑戰與風險管理

儘管過渡銀行具高度政策價值，但仍面臨多項挑戰：

(1)高資本成本與營運負擔：需迅速籌措營運資金與注入資本，設置臨時機構並維持營運，資本成本與營運負擔高。

(2)法律執行程序繁複：涉及資產重分類、合約重新簽署、跨部會職掌畫分等程序，須高度法制支持。

(3)潛在延遲風險：若過渡銀行無法於短期內出售，反可能變為系

統性壓力來源。

(4)跨機關協調不易：成功執行須仰賴清理機關、監理機關、中央銀行與財政部門高度協同與即時授權。

#### 5.實務案例：迦納 2018 年 5 家銀行整併「過渡銀行」經驗

迦納 2018 年發生 5 家銀行接連出現資本不足與流動性危機，市場信心下滑，擠兌風險升高。當局決定撤銷執照並合併其良好資產與存款，成立一家全新的過渡銀行。整合行動於週末完成資訊系統、分行與 ATM 整合，並於週一全面恢復營運，實現「Day-One Integration」。政府同時發行「Bridge Bond」作為臨時資金融通工具，並設立臨時治理團隊負責營運與策略規劃。

此案面臨挑戰包括 5 家銀行 IT 系統差異大、法規授權不足與資產分類爭議，及存戶與員工的溝通問題。透過跨部門協調、媒體透明揭露資訊及員工安置方案，有效化解市場不安。最終，該過渡銀行成功穩定金融秩序，並逐步轉型為具競爭力商業銀行，後續推動民營化，成為非洲地區清理機制成功案例。

### (二)波蘭銀行擔保機構（BFG）

#### 1.制度面架構與治理設計：協調平台之關鍵作用

(1)法律授權的制度面平台：波蘭過渡銀行的操作是建構在一個明確且法律授權的金融穩定委員會下進行；

(2)委員會組成多元化：涵蓋 BFG（存保機構兼具清理職權）、中央銀行、財政部及監理機關；

(3)法定權限與保密資訊機制：具備召開危機應變會議之法定授權，允許資訊共享及啟動決策。

(4)政策決策交叉治理機制：委員會成員由三大主管機關分別提名：財政部提名 3 人、中央銀行提名 2 人、監理機構提名 1 人，確保政策決策時兼顧三方權責平衡與協作效率。

(5)妥適之清理決策：當銀行面臨倒閉或可能倒閉的情形，清理機關依銀行流動性或資本問題判斷如何介入，並經由委員會依不同案例決定清理方式（如業務出售或過渡銀行）。

## 2.波蘭 Getin Noble Bank（2022）案例回顧：從業務出售到啟動過渡銀行

### (1)清理轉折

該銀行在 2016 年前營運表現尚可，但此後逐年惡化，關鍵原因包括高風險業務集中於瑞士法郎房貸；資產品質惡化，資本逐年流失；銷售具爭議性投資商品，引發集體訴訟與聲譽風險；公司集團結構不透明、交叉投資複雜。該銀行清理策略從業務出售轉向過渡銀行之轉折主要係無法尋得合適買家，2022 年 9 月，主管機關宣告該行進入清理程序，啟動設立臨時機構 - 過渡銀行。

### (2)過渡銀行架構及執行機制：

#### A. 組織結構與功能分離 - 雙分割模式（Good Bank/Bad Bank）

(A) 壞銀行（Bad Bank）：保留問題資產，如：瑞郎房貸、待訴訟投資商品及應收帳款等。

(B) 過渡銀行：承接良好資產與存款（Good Bank），負責持續提供關鍵金融服務。

#### B. 資金與資本安排

先由市場挹注資本近 6 億歐元，填補資產負債缺口；續由政府與 BFG 提供擔保與增資支持；依歐盟清理規範，須於 18 個月內完成過渡銀行出售。

#### C. 資產處置與補救機制

指派 JP Morgan 為交易顧問；為處理「無法交割資產」，設立資產管理機構先行接管；經歐盟委員會審查與批准後完

成出售程序。

(3) 關鍵啟示與制度建議：靈活工具運用與事前備案為核心

A. 協作平台不可或缺

(A) BFG 與金融安全網成員之事前協調合作為成功條件；

(B) 金融穩定委員會提供即時危機應變決策與「法定資訊共享機制」平台，避免孤立決策與延遲反應。

B. 法制即時調整為必要支撐

財政部在本案例啟動後迅速修法，賦予過渡銀行合法地位，解決資產分類與交易程序障礙。

C. 清理工具的優先原則與靈活性

過渡銀行為最後手段；優先推動市場解決方案，如部分業務出售；維持工具選項的彈性與應變空間是制度設計的關鍵。

D. 策略建議

(A) 制度設計應包含「過渡銀行、資產管理機構、部分業務出售」等多元工具選項；

(B) 建立跨部門法定協作平台以供危機應變決策；

(C) 強調事前備案不等於立即動用，但能大幅降低金融危機下之錯誤決策風險。

## 六、 跨境清理之挑戰與因應

### (一) 全球跨境銀行營運現況

截至 2024 年底，統計全球銀行總資產超過 400 兆美元，年營收約 7 兆美元，平均股東權益報酬率（ROE）達 11.7%，顯示銀行業仍是全球最具獲利能力的產業之一。全球有 76% 的成年人持有銀行帳戶，金融覆蓋率與普惠性顯著提升，銀行業在全球經濟穩定與資本配置中發揮關鍵作用。然而，金融科技革命、新型虛擬銀行與數位貨幣

快速崛起對傳統銀行營運模式的衝擊。這些新興金融力量正重塑銀行的獲利與服務結構，迫使監理與存保制度須同步轉型。

## (二) 跨境清理機制的挑戰與因應機制

跨境清理機制之挑戰包括地緣政治風險、資安風險、貨幣風險與匯率波動、法規差異、操作複雜性、跨機關協調難度高、清理基金不足及公眾信任不足。為提升跨境清理的制度化與協調性，各國可採取以下措施因應：

1. 設置危機管理小組（Crisis Management Groups, CMGs）：由中央銀行、監理機關與存保機構組成，平時即規劃清理策略與模擬演練。
2. 建立清理協調論壇：協調各國監理機關對單一集團的資訊交換與政策一致性。
3. 簽署合作備忘錄（MOU）：規範跨國清理資訊共享與啟動門檻。
4. 舉辦跨境模擬演練：強化各國清理程序熟悉度與危機應變整合能力。

## (三) 存保機構於跨境非賠付（Non-Payout）型清理之角色

### 1. 參與本國清理策略規劃與危機應變

存保機構應與清理機關及本國銀行共同制定復原與清理計畫（RRPs），並透過模擬演練與壓力測試強化應變能力，成為清理策略的共同設計者與監督者。

### 2. 具備跨境協調能力與國際認可程序

存保機構除積極與母國及地主國主管機關協調合作外，並參與跨境清理措施認可程序及建立與他國存保機構與清理機構的合作備忘錄，推動法定合作平台。

### 3. 清理前風險監控與預警制度之建構

存保機構在清理前階段應導入監理科技建構早期預警指標，整合監理數據及跨機關風險通報流程，於倒閉事件前，及早啟動資本重整、資產轉讓等進行干預。

#### 4. 有效防範系統性風險

存保機構應以制度化設計防止風險擴散，核心策略包括：建立可隔離風險的清理與重整架構，確保倒閉機構與母行或關聯企業間的風險不外溢，並協助主管機關即時監測跨境曝險，於必要時啟動暫停交易或限制資金流動等緊急措施，維持市場秩序與公眾信心。

#### 5. 強化能力建構與制度支援

新興市場常面臨人力、技術及執行力不足問題，需藉由 IADI 等國際組織提供制度健檢、技術合作與危機模擬支援。存保機構應積極參與國際準則研擬及資料共享，並推動區域清理支援平台以強化能力。

### (四) 西非經濟貨幣聯盟存款保險與銀行清理基金（FGDR-UMOA）

西非經濟貨幣聯盟由八個成員國組成，採用共同貨幣與統一中央銀行，形成區域性金融整合的典範。FGDR-UMOA 於 2014 年成立，作為聯盟架構下的專責存款保險與銀行清理機構，主要任務包括三項：保障存款安全、協助清理與資本重整、維護金融穩定與跨國協調。

在 2025 年 2 月，FGDR-UMOA 首次參與 IADI 與非洲區域金融安全網共同舉辦的跨境危機模擬演練，模擬區域系統性銀行倒閉情境，涉及多國監理與清理機構的協調與決策。此次演練的核心目標在於驗證跨境合作協議的可行性與行動效率，包括測試資訊共享時效、檢視法規承認障礙與評估跨機關決策機制。

在跨境協調合作與資訊共享機制方面，FGDR-UMOA 強調必須

建立多層級溝通管道與協作平台。其一，定期召開技術與決策會議，確保中央銀行、監理機關、股東及其他金融安全網成員之間資訊同步；其二，將股東參與納入危機決策流程，確保在資本重整階段的財務承擔具透明性與合法性；其三，針對不同市場條件設計「在地化」清理工具，如混合型賠付與資產轉移機制，以兼顧技術可行性與各國政治接受度。

此外，FGDR-UMOA 亦重視危機溝通與媒體管理策略。在進入清理程序前，需提前模擬外部輿論風險與社群傳播效應，確保對外訊息一致、透明並可即時回應。

## 七、存保機構辦理賠付作業之挑戰及制度改革

### (一) 奈及利亞存款保險公司 (NDIC)

奈及利亞 Heritage 銀行案例揭示，即便具備法令與賠付架構，實務上執行仍受法律訴訟、存戶資料品質與資訊溝通等因素限制，造成賠付延宕。Heritage 銀行前身為 SGBN，於 2006 年因資本不足遭撤照，歷經長達七年法律訴訟後，2013 年復業，2024 年再度倒閉，由 NDIC 接管。然而，賠付初期階段因法院訴訟、KYC 資料錯誤及存戶通訊不全等問題延誤，顯示現行制度仍存結構性瓶頸。

在此背景下，NDIC 推動多項改善措施：首先，針對存戶名稱錯誤與資料缺漏，與行動支付機構 (MMO) 合作開設以手機號碼為帳號的專屬存款帳戶，並導入電子支付以提高賠付覆蓋率。其次，為提升存戶參與度，開發線上賠付平台與 App，搭配社群媒體宣導，減少未領之賠付案件。第三，推動 SCV 系統，以整合存戶資料，加速資格確認與金額撥付。同時推動倒閉銀行資料數位化保存，強化文件安全與追蹤效率。

制度面上，NDIC 近年已完成多項法制與政策進展：建立 SCV

平台與雲端支付工具；串聯全國性銀行識別碼（Bank Verification Number, BVN），自動驗證存款人身份，簡化未臨櫃賠付作業；並於 2023 年修改存款保險公司法，授權 NDIC 直接向任何金融機構或相關單位要求提供倒閉銀行存戶資料、資產負債明細或合約紀錄並有權主動追討倒閉銀行資產，包括未收債權、抵押品與遭凍結資金等。存款保障限額亦調升至 500 萬奈拉，並依銀行類型設立獨立分類之賠付基金帳戶，確保資金運用透明。據統計，銀行倒閉後 4 日即啟動賠付，90 日內已賠付近 77% 存戶，顯示制度執行效率提升。

展望未來，NDIC 持續強化制度韌性與跨境標準化，包括：強化 KYC 與推動 BVN 數位身份驗證、調整保額上限以符合通膨水準、深化公眾宣導與危機溝通，並透過區域平台制定共同技術標準與演練規範。

## （二）印度存款保險與信用擔保公司（Deposit Insurance and Credit Guarantee Corporation, DICGC）

DICGC 負責全國所有受監理銀行的存款保險業務。儘管成立已久，存保制度基礎完善，但在存戶資料治理及賠付流程仍有重大挑戰包括：

1. 存戶資料品質不一：銀行端人事異動頻繁，SCV 常有格式錯誤與遺漏，增加 DICGC 彙整與驗證的負擔；
2. 人工審核流程過長：涉及多層級人員與稽核機構審查，作業流程極為複雜，依序包含銀行提供賠付清單、內部審核、外部合約查核、DICGC 審核小組覆核等多層把關流程，導致處理週期冗長、彈性不足。
3. 清算人延遲遞交最終存戶資料：須等完成帳務結算與法定程序，造成資料遲延。

面對上述挑戰，DICGC 採取多項創新因應方式：

1. 開發專屬 App 與離線版 SCV 工具：協助銀行端預先準備並驗證 SCV 資料，加速提交效率；
2. 強化銀行員工訓練與跨機關協調平台：與 RBI、司法機構及清算人定期召開協調會議，統一賠付標準與處理流程；
3. 導入整合身份認證系統之線上驗證機制：結合印度國民識別系統，建構數位驗證平台以降低冒領風險；
4. 推動雙軌賠付模式：在推動數位化的同時，保留人工索賠與實體櫃檯機制，尊重不同存戶的技術使用習慣。

展望未來，DICGC 擬導入印度身份認證系統（UID）與其賠付流程進行整合，實現 App 登入、自動身份核驗及自動賠付指令下達等流程。同時進行現有官網功能升級，增設 AI 聊天機器人、FAQ 與 OTP 驗證查詢平台，讓存戶能即時追蹤賠付狀況。

## 參、結論與建議

### 一、結論

本次研討會議題涵蓋金融安全網協作、清理基金設立與治理、跨境清理機制及數位轉型等，可歸納未來存保制度的關鍵趨勢：

#### (一) 存保機構由事後賠付轉向清理預防導向的制度思維

當前金融風險特性要求存保機構轉型為「預防性清理」，對要保機構營運能即時監測及早期干預，並定期進行壓力測試與模擬演練，確保危機發生時及時啟動預防措施。

#### (二) 高度制度化跨機構協調合作為清理與危機處理的核心基礎

有效銀行清理端賴制度化協作機制。各國透過設立常設之清理協

作平台、落實跨部門演練及標準化資訊通報流程，強化危機應變與決策一致性，避免權責重疊與資訊落差。

(三) 存戶資訊整合的制度化與標準化為及時賠付之前提

統一存戶資料格式與傳輸機制是及時賠付關鍵。各國正推動標準化 SCV 格式與監理科技驗證機制，並研議跨境共用資料平台，確保跨國銀行資訊即時及準確交換。

(四) 數位化與技術應用成為清理制度升級的核心驅動力

自動化流程與電子化平台應用提升存保機構核心能力。各國導入賠付 App、ERP 及整合身份認證系統之驗證機制，顯著提升效率，且透過多因子驗證技術強化資安，確保資料安全。

(五) 強化公眾信任與金融素養可降低金融危機之擠兌風險

金融穩定依賴存保制度公信力與民眾信任。各國重視分眾化宣導與金融教育，推動多語言、多媒體平台，強化弱勢族群參與及維繫危機時公眾信任，降低擠兌風險。

(六) 推動國際接軌與區域合作確保各國清理制度一致性

隨跨境銀行營運增加，各國加強國際接軌與區域合作，透過採用國際資料格式（如：通用 SCV 架構）、簽署協議及導入國際標準（如：ISO27001、CP15），確保跨境清理行動一致性。

## 二、建議

(一) 深化我國退場清理機制與多元化清理工具運用，並定期進行清理情境相關模擬訓練，增強危機應變能力

國際趨勢顯示，愈來愈多國家將非賠付型清理工具（如：過渡銀行、P&A 等），作為有效穩定市場的重要機制，並建構內部紓困機制，要求問題金融機構優先由股東及債權人透過債務減記或股權轉換吸收

損失並重建資本，避免動用納稅人資金。

建議我國未來或可參考歐盟「銀行復原與清理指令」(BRRD)，建立可減記債務工具、明確順位結構及資訊揭露等內部紓困機制，逐步將部分國際清理工具配合我國國情修正，並適時透過修法建立啟用條件、法律授權與操作流程等，提供更具應變能力的清理機制，以提升問題金融機構處理效率。

又近年來，各國存保機構與清理權責機關為提升金融危機應變實務，依據不同銀行規模與倒閉情境進行跨機關或跨境模擬演練，積極協助檢驗清理制度可行性與作業流程，並已制度化定期演練機制，爰建議我國可藉由定期模擬演練預判潛在挑戰，並優化作業程序，增強危機應對能力。

(二)鑒於當前社群媒體即時傳播與假訊息氾濫，致危機時引起存戶恐慌，宜持續強化對存款人宣導與市場信任建立

存保公司現已透過官網、社群媒體及影片宣導等方式，持續向公眾傳達存保制度重要性及保障範圍，有助危機時減緩不必要的恐慌性擠兌。這與多國透過強化公眾意識以維持金融穩定的策略相符。國際案例顯示，多語言、多平台的宣導方式（如地方電台、社群互動、線上問答）能更有效觸及不同族群，特別是年長者與非數位族群。我國存保公司可在現有成果上，進一步採取分眾化策略，例如針對偏鄉與特定年齡層設計制式化訊息，並結合金融機構、地方社群媒體與教育機構進行多層次宣導，以強化存戶對存保制度的信任。