

# 目 錄

壹、摘要	1
貳、前言	4
參、研討會重點摘要	6
一、第一場次——透過結構性改革以促進全球金融穩定	6
二、第二場次——歐盟銀行監理聯盟和單一金融市場發展概況	22
三、第三場次——強化消費者保護及重建消費者信心	27
四、第四場次——強化金融穩定議題	39
五、第五場次——透過資料庫與科學研究強化金融存保規範	57
肆、心得及建議	70
參考資料	77
附錄一、研討會議程	79
附錄二、簡報資料 ( Database and Scientific Support to Financial Regulation )	83



## 壹、摘要

一、主辦單位：歐洲存款保險機構論壇(European Forum of Deposit Insurers, EFDI)及義大利銀行業存款保障機構(Interbank Deposit Protection Fund of Italy)。

二、時間：102年9月18日～102年9月20日。

三、地點：義大利羅馬。

四、出席人員

計有全球逾100個機構共212位來自各國國際組織、金融監理機關、存款保障機構、投資人賠付機構之代表及學者參加。我國代表為中央存款保險公司國際關係暨研究室主任范以端、南區辦事處助理稽核林玉華及法務處高級辦事員蔡佩衿。

五、研討會主題：存款保障機制、投資人賠付機制與危機處理基金在強化消費者保護與金融穩定之角色(Roles of DGS, ICS and Crisis Resolution Fund in Granting Consumer Protection and Financial Stability)。

六、研討會主要內容

歐洲為強化金融安定所進行之結構性改革概況、歐盟銀行監理聯盟、泛歐盟存

保基金及銀行處理基金之發展、如何藉由存款保障與投資人賠付機制強化消費者保護與消費者信心、如何透過資料庫與科學研究強化金融存保規範等。本次研討會本公司國際關係暨研究室主任范以端受邀代表國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)<sup>1</sup>擔任「透過資料庫與科學研究強化金融存保規範」場次之講座，講授內容涵蓋全球存款保險制度發展趨勢、IADI之資料庫與問卷、研究與準則，以及訓練與技術協助概況等，獲得與會者熱烈迴響，有助提昇本公司之專業地位及國際形象。

#### 七、研討會議程簡介

- (一) 9月18日：歡迎晚宴由EFDI主席Roberto Moretti及義大利人民銀行 (Banco Popolare)總經理Maurizio Faroni共同發表簡要演說。
- (二) 9月19日：主要議程包括如何透過結構性改革以促進全球金融穩定、歐盟銀行監理聯盟和單一金融市場發展概況，另藉

---

<sup>1</sup> 本公司國際關係暨研究室主任范以端係現任IADI研究準則委員會(Research and Guidance Committee)之主席。

由加拿大及俄羅斯等金融消費者保障機制之經驗，探討如何強化消費者保護及重建消費者信心。義大利中央銀行金融監理處處長Carmelo Barbagallo及銀行業存款保障機構主席Paolo Savana亦親臨致詞。

- (三) 9月20日：主要探討存款保障機制、投資人賠付機制及銀行處理基金(Resolution Fund)之關係暨如何共同強化金融穩定，另介紹歐盟聯合研究中心(Joint Research Center)、IADI、EFDI等國際組織如何透過資料庫與科學研究強化金融存保規範等。

#### 八、心得與建議

- (一) 注意各國政府研議降低金融機構複雜程度之趨勢。
- (二) 持續觀察各國建置金融機構復原與處理機制之發展。
- (三) 提高存款保障內容之資訊透明度。
- (四) 擴大存款保險政策宣導之面向，強化民眾對金融穩定之信心。
- (五) 建立對外溝通機制以利危機處理。

(六) 持續參與IADI等國際組織之研究發展與資料庫建置，以瞭解國際最新存保機制作法並強化我國存保制度。

## 貳、前言

全球金融風暴突顯各國對大型金融機構之監理機制與發生問題時之處理能力，極為不足，故歐盟與各國際組織近年來積極合作，持續就強化金融監理、金融消費者保護、大型金融機構處理及金融安全網等議題，進行協商並建立新的國際標準與機制，期未來能降低金融危機發生之機率，或倘再遭遇危機時，能以更有序之方式處理金融機構問題，並讓金融消費者可獲得適切保障。

歐洲存款保險機構論壇(European Forum of Deposit Insurers, EFDI)為探討存款保障機制(Deposit Guarantee Schemes, DGS)、投資人賠付機制(Investors Compensation Schemes, ICS)及危機處理基金(Crisis Resolution Fund)在金融消費者保護與金融穩定之角色，會同義大利銀行業存款保障機構於2013年9月18日至20日在義大利羅馬主辦國際研討會。參與成員包括全球逾100個機構計212位來自歐盟、歐洲銀行監理機關

(European Banking Authority, EBA)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)、經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、各國中央銀行、監理機關、存款保障機構及投資人賠付機構之代表參加。本公司特派員參加EFDI舉辦之國際研討會，並受邀以「透過資料庫與科學研究強化金融存保規範」為題進行專題報告，不僅有利於提昇我國存保公司之國際形象及專業，並有助於學習歐盟存保機制及相關監理機制之發展趨勢，以及各國在金融消費者保護與維護金融安定等方面之經驗教訓，作為未來強化我國金融監理及金融安全網之參考。

本次參加研討會之主要心得及建議包括：

- (一) 注意各國政府研議降低金融機構複雜程度之趨勢。
- (二) 持續觀察各國建置金融機構復原與處理機制之發展。
- (三) 提高存款保障內容之資訊透明度。
- (四) 擴大存款保險政策宣導之面向，強化民眾對金融穩定之信心。
- (五) 建立對外溝通機制以利危機處理。

(六) 持續參與IADI等國際組織之研究發展與資料庫建置，以瞭解國際最新存保機制作法並強化我國存保制度。

## 參、研討會重點摘要

本次研討會共分為五個場次，分別探討透過結構性改革以促進全球金融穩定（Structural Reforms to Grant Global Financial Stability）、歐盟銀行監理聯盟和單一金融市場發展概況（EU Banking Union and the Single Financial Market）、強化消費者保護和重建消費者信心（Consumer Protection and Restoring Consumer Confidence）、強化金融穩定議題（Financial Stability Issues）、透過資料庫與科學研究強化金融存保規範（Data Base and Scientific Support to Financial Regulation）等五項議題，茲將本次研討會重點內容摘述如后，俾供經驗交流及分享。

### 一、第一場次：透過結構性改革以促進全球金融穩定(Structural Reforms to Grant Global Financial Stability)

2008年金融危機顯現歐洲當時既有之措施對於穩定及控制跨國金融機構之系統性衝

擊顯為不足、危機管理架構未能適足反映跨國金融市場之特質。歐盟為防範金融危機再次發生，故將金融改革架構納入金融監理及泛歐洲存款保障機制之整合。以下茲就近年處理問題金融機構之方式及目前英美兩國對全球系統性重要金融機構之監理等，摘要如后。

### **(一)近年處理問題金融機構之改革(Recent Resolution Reforms)**

**--David Parker, International Monetary Fund**

#### 1.存款保障機制

- (1) 由要保金融機構以其依法所收受之存款為標的，向存款保險機構投保並繳付保險費之一種政策性保險。倘要保金融機構發生停業或無法清償其所收受之存款等情形時，由存款保險機構在保險額度範圍內，賠付存款大眾。
- (2) 存款保障機制原本之基本目的為保護小額存款戶，以促進金融穩定，惟其並非為解決或防止系統性危機而設計。金融危機發生後，各國均重新審

視存款保障機制之功能。

## 2. 特別處理機制 (Special Resolution Regime, SRR)

(1) 英國為強化金融穩定及保障金融消費者，於2009年修訂之銀行法(Banking Act 2009)，其中針對問題銀行之處理，訂定特別處理機制(SRR)，提供監理當局處理問題銀行法源依據之工具，其包含3種措施：由民營機構承受問題銀行、設立過渡銀行及暫時性國有化等。由英格蘭銀行負責SRR之運作。

(2) SRR適用於所有銀行或其他存款機構，包括商業銀行、儲蓄銀行及信用合作社。

## 3. 與金融穩定目標關聯之法律架構

(1) 主管機關處理問題金融機構，應有完備之立法，當發生銀行倒閉事件時，可迅速償付小額存款戶，以促進金融體系之穩定性。

(2) 如果因破產法庭審理上訴之程序，致延遲償付小額存款戶，即不可能實現

金融穩定之目標。

- (3) 對規模相對較小之銀行發生倒閉時，亦應有相同之法律規劃，避免其引發系統性危機的可能性。

#### 4. 與存款保障機制(DIS)目標關聯之法律架構

- (1) 在流動性資產充足之SRR機制及事前準備下，可以經由直接賠付或購買與承受(Purchase and Assumption, P&A)交易方式立即償付小額存款戶。

- (2) 存款保障機制能幫助防止系統性危機

#### 5. 最小成本之處理

當處理問題金融機構時，存款保險機構或被指定之處理單位，將採用最小清理成本之方式。

- (1) 在SRR機制和事前準備下，監理當局可以採用購買與承受之交易方式處理問題金融機構，以符最小成本處理的原則。

- (2) 當處理問題金融機構時，應立即提供保額內存戶資金，以促進金融穩定。

#### 6. 損失分擔

對問題金融機構損失之分擔，其額外之支出優先於債權索賠，主要賠償順序如下：

- (1) 接管開支
- (2) 存款保險保障之存款
- (3) 未獲保障之存款
- (4) 其他債權
- (5) 次順位債權
- (6) 股權

#### 7. 公共資金之援助

- (1) 停業前財務協助(Open bank assistance, OBA)

放款、協助合併或以購買資產等方式，支援發生財務或流動性困難之要保機構等，均為處理問題金融機構之方式。就問題金融機構停業前提供財務協助，綜觀國際經驗，部分實務運作做法值得借鏡。其主要作法如下：

- A. 以停業前財務協助方式處理問題金融機構之前提必須是該項解決方案所使用之存款保險基金之成本為最

小，且於銀行體系發生系統性風險時，方得不適用成本最小原則之規定。

B. 尋求私人資本注入，鼓勵民間增資自救，即投資人應承擔最後增資資金來源角色。盡量減少納稅人之成本，不損害納稅人權益為原則。

C. 由問題銀行現行股東吸收虧損。

D. 更換經營管理團隊。

E. 接受停業前財務協助之機構應受到嚴格之監督，包括津貼及股息禁令之限制。

F. 透過生前遺囑之規劃(living will)，使退場機制得於合理時間內完全償還所收受之財務協助。

## (2) 停業前財務協助－受關注之議題

A. 因為欠缺對問題銀行之真實狀況瞭解或進行價值評估之能力，導致預估問題銀行之損失時常會低估，致無法適用最小處理成本法。

B. 會有更大的誘惑和機會讓原機構進行資產剝離(指套現或侵吞資產)。

- C. 注入新資金後仍持續惡化。
- D. 問題銀行股東及經營階層可能產生道德危險，並有該銀行經理部門適任性之問題。
- E. 政治壓力干預最適之商業決策，處理問題金融機構時常因政治問題干擾，導致無法做出最佳之決策。

#### 8. 存款人債權優先

- (1) 須遵守「債權人權益不惡化」原則(No creditors worse off principle, NCWO)，在任何處理機制下，債權人權益不應比直接清算前更惡化。
- (2) 存款人債權優先：倒閉機構存款人之債權請求權優先於一般債權人，即存款人受償順序先於一般債權人。

#### 9. 購買與承受(P&A)之優點

P&A係問題金融機構處理方式之一種。由健全金融機構或投資人購買停業機構全部或部分之資產，以及承受其全部或部分負債。其優點如后：

- (1) P&A提供存款戶迅速獲得存款保險之保障。

- (2) 同時將正常資產移轉到健全銀行。
- (3) 對銀行倒閉所引發之衝擊較小，有助於維繫銀行業之信心；儘可能降低對銀行客戶之影響；及減少銀行擠兌之發生，以維護金融穩定。
- (4) P&A處理成本通常較清算成本低，資產依帳面價值移轉至承受銀行，以達清算回收率最大化。

#### 10. 過渡銀行(Bridge bank)

過渡銀行係問題金融機構處理方式之一種。處理大型複雜之問題機構，於短期間內無法洽尋投資人時，過渡銀行之設立有其功能。此作法係將問題銀行良好資產及重要營運移轉至過渡銀行，不良資產及非重要性營運則依照正常破產程序進行清算。其特點如后：

- (1) 處理系統性重要銀行時，經由P&A方式設立過渡銀行以取代國有化處理，使之更有效率且風險較小。
- (2) 經由P&A方式設立一個過渡銀行，由政府取得、所有和暫時性經營，直到銀行為私人收購。

- (3) 過渡銀行將承受系統性重要銀行之存款及好(good) 資產。通常，所有存款和部分債權人負債也會隨同移轉。
- (4) 清理時，撤銷原營業執照並持有不良(bad)資產及得對倒閉銀行之求償（例如，或有負債、股東索賠）。

## 11. 溝通

- (1) 在處理任何問題銀行前，金融安全網組成員(如:中央銀行、監理機關和存款保險機構)，應建立單一發言人機制，以加強彼此合作及管理相關資訊。
- (2) 建立有效且持續性之溝通機制，以維繫大眾對金融業之信心。

### **(二)處理全球系統性重要金融機構(Resolving Globally Active Systemically Important Financial Institutions, G-SIFI)**

**--Peter Brierley, Head of Policy at the Special Resolution Unit, Bank of England**

跨國大型金融機構處理策略之最終目的係維繫G-SIFI之系統性重要業務營運不中斷，並降低處理過程對金融安定之衝

擊。G-SIFI之損失應全數由原股東及無擔保之債權人承擔，並應將政府挹注資金援助G-SIFI之機率降至最低。以下就英美兩國合作處理問題G-SIFI之策略摘述如后。

### 1. 英美合作處理G-SIFI報告

英美兩國為解決跨國處理系統性重要金融機構之問題，由美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC)與英國英格蘭銀行(Bank of England，即英國央行，以下簡稱BOE)共同研擬<sup>2</sup>，於2012年12月10日首次共同對外發布「英美合作處理G-SIFI報告」，其主要特點如下：

- (1) 專注於「單點式 (single point of entry, SPE) 處理」。
- (2) 美國之處理權力是依據1950年外國直接投資法和2010年陶德法蘭克法案。
- (3) 英國之處理權力是基於2009年銀行法、2012年金融服務法及歐盟復原與

---

<sup>2</sup> 跨國合作工作小組並包含美國聯邦準備理事會(the Federal Reserve, Fed)、紐約聯邦準備銀行(the Federal Reserve Bank of New York)及英國金融服務署(Financial Services Authority, FSA，嗣改為審慎監理總署Prudential Regulation Authority, PRA)，該小組主要目標係針對在兩國各具有重要營運之G-SIFI，研議跨國處理策略。

處理指令。

- (4) 不排除其他解決策略，包括多點式處理(multiple point of entry, MPE)或混合SPE / MPE方法。

## 2. 英美兩國處理機制

### (1) 美國處理機制

A. 對美國要保銀行之永久性特別處理機制，係依1950年外國直接投資法及1987年（過渡銀行），1991年（最小處理成本）和1993年（存款人債權優先）等規定。

B. 對要保銀行之處理方法包括：P&A、過渡銀行、停業前財務協助和清算程序。

C. 2010年陶德法蘭克法案：擴大其處理權力適用範圍至可能引發系統倒閉之其他金融機構，包括銀行及金融控股公司。另引進要求美國G-SIFI金融機構應研擬復原及處理規劃。

### (2) 英國處理機制

A. 2009年銀行法引進英國銀行和建築

- 協會之特別決議制度。
- B.處理方法包括：轉至私人買家、過渡銀行、暫時性國有化和特別清算程序。
  - C.2010年金融服務法包括復原和處理規劃要求。
  - D.2012年金融服務法案引進對英國投資公司、金融控股公司及關聯公司之銀行和投資公司，以及和中央交易對手(central counterparties, CCPs)之處理權力。
  - E.2012年銀行改革法案：要求重要銀行服務與其他業務組織結構分離，如：投資銀行。對英國銀行和G-SIFI之主要吸收虧損之能力(primary loss-absorbing capacity, PLAC)之要求。
- 3.英美兩國之單點式處理G-SIFI倒閉策略
- (1)美國之單點式處理G-SIFI倒閉策略
    - A.FDIC將被指派為該集團最上層母(控股)公司之清理人。
    - B.FDIC將移轉問題金融集團母公司之

資產(主要係母公司對子公司之股權及投資)至過渡金融控股公司。

C. 母公司之股權、次級或無擔保債權之請求權將留在被清理(receivership)之金融集團。

D. 使集團內提供關鍵金融服務之國內或海外銀行子公司持續對外營運。

E. FDIC 可經由「有序清算基金(Orderly Liquidation Fund, OLF)」提供必要之資金/擔保予過渡銀行。

F. 必要時提供過渡性資金並提供流動性資產至子公司。

G. 在接管時，先行對資產價值評估，以預估受處理項目損失之金額，並依據償債順位分配損失，由股東及次級或無擔保債權人承擔。

H. FDIC 會尋求原來次債或無擔保債權人作為即時資金來源，未列入損失之債權於減計(write down)後，剩餘之債權可轉換成新營運機構之股權，或可轉換為次順位債券。

(2) 英國之單點式處理G-SIFI倒閉策略

- A. 透過行使歐盟「銀行復原與處理指令」所賦予之問題金融機構資本及債權減計工具(bail-in resolution tool，下稱bail-in)，由金融集團母公司之股東及債權人承擔損失，母公司股權和債務取消／減計／轉換至股權，以適度對集團增資。
- B. 先將問題金融機構母公司之股權及債務移轉至指定之受託管理人(trustee)。
- C. 價值評估決定減計之規模和不同債務轉換至股權之轉換率。
- D. 受託管理人將減計或轉換後之股權及債權移轉回原問題金融機構母公司之債權人。
- E. 倒閉時，資本及債權之減計(Bail-in)需顧及債權人順位。
- F. 子公司資本重建時，母公司或上層營運公司對銀行業務子公司之貸款債權必要時給予折損率。
- G. 使集團內提供關鍵金融服務之國內或海外銀行子公司持續對外營運。

H.主管機關可提供暫時性公共資金援助，以緩解其流動性不足之問題，直到市場資金進入。

#### 4.SPE策略之主要先決條件

- (1)確保子公司營運損失先由其母控股公司之股東和債權人承擔。
- (2)金融集團母控股公司可對外發行足夠公司債以吸收集團內損失。
- (3)所有集團內部債權順位應次於營運子公司之外部債權。
- (4)母國主管機關應允許金融集團母控股公司層級增資所取得之資源，得以向下擴及於集團內之其他子公司。

#### 5.SPE策略之優點

- (1)集團保持在一起，避免分割。如果集團內採集中管理架構，得維持主要關鍵法律實體間之相互依存關係。
- (2)母公司和關鍵司法管轄區之主要經營銀行業務之子公司之資本得以重建並正常營運。
- (3)避免延續重要經濟功能之經營銀行業務子公司之債權人之債權需要被進行

資本及債權減計(bail-in)。

- (4) 消除地主國主管機關掌握當地資產，並用它們償還當地債權人之債權；可避免當地債權人依各別之破產程序請願。
- (5) 單點式處理之優點，在金融集團母控股公司可對外發行足夠公司債以吸收集團內損失之情況下，執行相對容易且較具效率，可避免同時啟動多國之破產程序。

#### 6.SPE策略之問題

- (1) 如何將銀行傳統及核心業務與高風險投資業務分離？（如：伏克爾法則、威格士報告及利卡寧報告）
- (2) 在處理問題金融機構時，若沒有公共資金挹注，如何滿足資金及流動性的需求？
- (3) 金融集團內各順位債權人是否能獲公平待遇？