存款保險叢書之159

參加國際存款保險機構協會第17屆亞太區域委員會年會暨國際研討會摘要報告

蘇財源、范以端、林英英
莊麗芳、謝欣達 著

中央存款保險公司 編印
中華民國109年9月

序

本公司自民國74年成立迄今，為我國辦理存款保險業務之唯一專責機構，肩負金融安全及保障存款人權益之雙重性任務，多年來積極配合政府金融改革政策，參與金融安全網各項制度及措施之規劃與執行，對保障存款人權益及維護金融穩定之貢獻備受重視與肯定。為加強控管要保機構承保風險，本公司除配合監理政策採取相關措施，並透過金融預警系統及專責人員制度，有效掌握要保機構經營資訊，落實風險導向場外監控機制，動態調整與強化風險控管效能，並積極參與相關金融監理機關資訊交流及協調處理機制，引導要保機構健全業務經營及降低營運風險。

為提升我國存款保險功能及促進國際合作，本公司自2002年加入國際存款保險機構協會(International Association of Deposit Insurers, IADI)成為創始會員，積極參與該協會各項事務及活動，包括於IADI最高決策單位—執行理事會中擔任理事、核心原則與研究委員會主席及亞太區域委員會主席等重要職務，負責推動全球存保機制之研究發展、各項存款保險國際準則之制定與專題研究，以及亞太區域會員間之合作交流與資訊分享，為全球金融穩定共盡心力；同時積極與國際存款保險同業洽談合作備忘錄，迄108年底已與24個國際同業機構建立正式合作關係。

為瞭解國際間存款保險機制與金融監理之趨勢，並配合我國整體經濟與金融發展，本公司持續選派優秀人員出國考察、研習或進修，吸取各國寶貴經驗並研提前瞻性之建議或措施，俾使我國存款保險機制更臻完善，有效提升金融安全網之功能。茲將各類研究報告成果編列為【存款保險叢書】，提供各界相關人士參考，並祈惠予指正。

董事長 林銘寬 謹識

總經理 蘇財源

中 華 民 國 109 年 9 月

目　錄

壹、摘要……1
貳、前言……4
參、國際研討會重要內容……5
一、開場致詞暨演說……5
（一）俄羅斯存款保險機構總經理致詞……5
（二）俄羅斯央行副總裁開場致詞……6
（三）IADI總經理暨執行理事會主席開場演說……7
二、IADI秘書長主題演說……11
三、第一場次-存款保險：如何確保於7日內完成賠付……19
（一）歐洲存款保險機構論壇之「7日完成存款賠付」準則報告……19
（二）德國賠付經驗概述……27
（三）俄羅斯賠付數位創新-展望與挑戰……31
四、專題演說-FSB管制與監理政策代理處長……42

五、第二場次-存款保險機構執行銀行
清算（理）之優點與挑戰 48
（一）歐洲銀行破產及清算程序之碎
裂本質—截至目前經驗 48
（二）非系統性銀行之破產處理選項 71
（三）菲律賓之銀行清算機制：PDIC
經驗 84
（四）我國的行政清理機制 107
六、專題演說三- 俄國央行副總裁 116
七、第三場次-倒閉銀行之資產回收：
如何清理該等資產 119
（一）倒閉銀行清理資產之處分-美國
經驗 120
（二）日本倒閉銀行資產回收-整理回
收機構之角色與功能 123
（三）韓國資產回收實務經驗與案例 129
肆、心得與建議 133
附錄一、國際研討會議程 140
附錄二、第二場次「我國行政清理機制」
簡報資料 142

壹、摘要

一、主辦單位：國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）及俄羅斯存款保險機構（DIA Russia）

二、時間：108年6月23日至108年6月29日

三、地點：俄羅斯聯邦聖彼德堡市

四、出席人員：

計有來自全球37個國家或地區之存款保險機構、金融監理機關與國際金融組織124名代表與會，我國出席代表包括中央存款保險公司總經理蘇財源、副總經理范以端、清理處處長林英英、國際關係暨研究室主任莊麗芳及領組謝欣達。

五、研討會主題：

「存款保險與銀行清算：標準、最佳實務與創新（Deposit Insurance and Bank Liquidation: Standards, Best Practices and Innovations）」

六、研討會主要內容：

研討會共區分三場次進行研討，分別聚焦於（一）存保機構如何確保於7日內

完成賠付；（二）由存保機構擔任倒閉銀行清算人之優勢與挑戰，以及（三）如何清算倒閉銀行資產及使回收最大化。於上述三場次間邀請三位專家發表主題演說。首場係由IADI秘書長Mr. David Walker以有效存保制度核心原則下之存款人賠付為主題，發表專題演講。第二場則由金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）管制與監理政策代理處長Ms. Eva Hüpkes發表主題演說，講題是清理之過往軌跡與未來演變。第三場講者為俄羅斯央行副總裁兼俄羅斯存款保險機構（Deposit Insurance Agency, DIA Russia）策略委員會主席Mr. Vasily Pozdyshev，其以「清理銀行不良資產-俄國經驗」為題進行專題演說。此外，本公司清理處處長林英英獲邀擔任研討會第2場次之專題講者，演講主題為「行政清理實際案例-臺灣經驗」，詳盡介紹我國於金融重建機制下清理之法制與經驗，深獲佳評。

七、心得與建議：

(一) 及早處理或關閉問題銀行時，需綜合考

慮各種風險及影響金融穩定之關鍵因素，以利有效維持金融穩定。

(二) 維繫金融穩定之信心、有效保障存款人權益、有序清理及降低金融不確定性風險是國際存保機構協會在保障存款人權益方面之核心目標，建議存保機構宜朝該目標之方向持續努力。

(三) 發生銀行倒閉事件時，存保機構能及時賠付存款人，係存保機構之重要職責與功能。因此，倒閉銀行提供之存款資料品質良窳，特別是單一客戶歸戶電子資料檔案（SCV檔）至關重要。建議存保機構應持續要求其要保機構遵守電子資料檔案格式與內容相關規範並定期查核。

(四) 持續強化金融危機清理機制，建置更多元化的清理工具，以因應各種情況、類型、規模甚至跨境金融機構清理。

(五) 存保機構執行清理問題/倒閉銀行資產任務，係以達到回收最大化及損失最小化為主要目標。惟因資產之種類與特性各異，建議存保機構宜積極培訓各類資產處分與催理人才，以因應未來之需。

貳、前言

本次國際研討會係國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, IADI）亞太區域委員會（Asia-Pacific Regional Committee, APRC）第17屆年會系列會議的一部分，由俄羅斯存款保險機構（Deposit Insurance Agency, DIA Russia）假聖彼德堡市舉行。本次研討會之主題為「存款保險與銀行清算：標準、最佳實務與創新（Deposit Insurance and Bank Liquidation: Standards, Best Practices and Innovations）」，計有來自全球37個國家或地區之存款保險機構、金融監理機關與國際金融組織124名代表與會。研討會共區分三場次進行研討，分別聚焦於（一）存保機構如何確保於7日內完成賠付；（二）由存保機構擔任倒閉銀行清算人之優勢與挑戰，以及（三）如何清算倒閉銀行資產及使回收最大化。

於上述三場次之間邀請三位專家發表主題演說。首場係由IADI秘書長Mr. David Walker以有效存保制度核心原則下之存款人賠付為主題，發表專題演講。第二場由FSB管制與監理

政策代理處長Ms. Eva Hüpkes發表主題演說，講題是清理之過往軌跡與未來演變。第三場講者為俄羅斯央行副總裁兼DIA Russia策略委員會主席Mr. Vasily Pozdyshev，其以「清理銀行不良資產-俄國經驗」為題進行專題演說。

此外，中央存款保險公司（下稱存保公司）清理處處長林英英獲邀擔任研討會第2場次之專題講者，演講主題為「行政清理實際案例-臺灣經驗」，詳盡介紹我國於金融重建機制下清理之法制與經驗，深獲佳評。

參、國際研討會重要內容

一、開場致詞暨演說

(一)俄羅斯存款保險機構總經理致詞

DIA Russia總經理Mr. Yury Isaev以本次研討會主辦國身分，向來自各國之與會者表達歡迎，並對俄羅斯央行提供本次研討會之所有協助，表達由衷感謝。Mr. Isaev於致詞時表示本次研討會目的在透過與會者經驗分享與意見交流，俾益強化APRC會員之存款保險制度，並提升銀行清算之實務運作，以及增加資產回收效

益。Mr. Isaev指出，IADI和APRC會員間應密切合作與協力，致力於使自身的存款保險制度符合新的國際規範，並在相互合作與協力過程中，將IADI頒布的有效存款保險制度核心原則（IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, 下稱「有效存保制度核心原則」），落實於IADI各成員國的管轄區域。

(二)俄羅斯央行副總裁開場致詞

俄羅斯央行副總裁兼DIA Russia策略委員會主席Mr. Vasily Pozdyshev於開場演說敘及，俄羅斯有關單位近年來已經對倒閉銀行採用行政清理及破產清算等兩種清理退場途徑，不僅具備豐富實務經驗，且充分知悉此兩種退場途徑各有利弊得失。Mr. Vasily Pozdyshev指出，自2006年以來，由DIA Russia擔任清算人並完成清算的銀行有315家。此外，尚有363家銀行仍在清算程序中。Mr. Pozdyshev強調，存款保險機構應該跟上金融科技發展的腳步，倘大多數存款人係透過行動裝置作為使用銀行服務的媒介，存款保險機構也應提供

相對應的遠端服務，並致力於導入監理科技方法。最後，Mr. Pozdyshev指出，其個人認為IADI相關之國際研討會向來是理論與實務兼備，具有相當程度的專業，透過參與國際研討會，汲取他人經驗，將有助提升自身存款保險制度。

(三)IADI總經理暨執行理事會主席開場演說

IADI總經理暨執行理事會主席暨日本存款保險公司（Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ）總裁Mr. Katsunori Mikuniya首先感謝俄羅斯存款保險機構（DIA Russia）總經理Mr. Yury Isaev與俄羅斯央行舉辦本次APRC年會暨國際研討會。儘管雷曼兄弟倒閉事件已經過10餘年，該事件之影響迄今未全然消弭，各國均持續改造金融機構之商業模式，以及其金融監理體系。因此，我們需要進一步培養洞察力，為因應全球金融危機之再次發生做好萬全準備。IADI的宗旨係強化金融體系穩定，以及鼓勵各國存款保險同業機構與相關單位間進行跨國交流，這也是來自各個不同組織和存款保險公司之專家

學者齊聚一堂，參加本次研討會之原因。

其次，Mr. Mikuniya提及IADI 於2015年開始實行三項主要策略目標，為實現這些目標，IADI不斷調整其組織架構，並在既有基礎持續發展。就區域委員會而言，倘該區域委員會越多區域成員加入，則該委員會的角色就越形重要。目前IADI新會費調整方案工作小組（the Working Group on New Funding Options, WGNFO）會議成員為8位區域委員會主席，以及4位執行委員會之主席，共同扮演重要角色。Mr. Mikuniya希望APRC所有成員在APRC主席Mr. William Su（存保公司蘇財源總經理）及副主席Mr. Robert Tan（菲律賓存款保險公司執行長）之帶領下，能積極參與IADI並團結一致，共同展望未來。此外，主辦國DIA, Russia不僅為APRC會員，亦同時為歐洲區域委員會（ERC）之會員，故Mr. Mikuniya期待DIA, Russia能扮演重要角色。

第三，Mr. Mikuniya指出各司法管轄領域內，基於歷史、文化、法律制度、公眾

意識及執行工作等時空環境之差異，將導致存款保險制度之建立與發展有所不同。以日本為例，日本存保公司成立於1971年，存保制度肇建之前20餘年，存款保障範圍一直受到相當侷限，直到1990年代因為實體經濟之發展與金融危機之發生，才大幅改變存保制度。詳言之，日本於1986年提出問題金融機構財務協助之辦法，其後於1996年日本金融危機期間，為避免導致日本經濟崩潰，實施暫時性之存款保險全額保障。為因應金融風暴，1998年日本引進維持金融中介功能相關制度，例如過渡銀行之建制。另鑒於確保結算功能運作日趨重要，2005年引進保障存款支付及清算之制度；同時，以限額保障取代原本全額保障。2010年限額保障存款賠付首次實施於日本振興銀行之破產事件。當時日本金融廳指派DICJ擔任日本振興銀行之破產管理人。在DICJ努力之下，振興銀行持續其必要業務，並且進行賠付存款業務。

再者，Mr. Mikuniya特別提及近期金融危機被稱之為「21世紀型態之金融風

暴」，即發生於市場後立即散布至全球市場，且金融機構存款外之業務被視為導致金融危機的因素，儘管日本金融機構之不良資產暴險較歐美金融機構低，日本實體經濟仍受嚴重衝擊，造成公債及短債市場流動性不足之風暴。金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB）與其他組織研議相關之金融機構有效清理框架，日本則於2014年開始採行該清理框架。然而，為使各金融體系更具韌性，每一體系皆須適應現實市場環境，監理漏洞下進行之過度風險投機行為於短期內不會消弭。此外，有一句俗諺：「過猶不及」，比喻過於嚴格的監理作為亦會造成副作用。FSB於今年4月所發表，題名為「銀行清理計畫重點檢視（Thematic Review on Bank Resolution Planning）」之同儕檢視報告（Peer Review Report）結論略以：過度風險的投機行為並不會消失，惟能藉由強化金融體系之作為及各種途徑，以充分預警及控制金融風險，並對金融機構進行有效監理作為。

本次研討會就銀行清理到銀行經營之議題，進行廣泛且深入地討論，包含存保機構如何確保於7日內完成賠付、存保機構進行銀行清算之優勢與挑戰，以及如何清算倒閉銀行資產及使回收最大化，這些議題彼此都相互牽連。總之，各國在執行金融安全網之相關任務與分工時，必須牢記維持金融體系穩定，乃是始終不變之政策目標。

二、IADI秘書長主題演說

IADI秘書長Mr. David Walker於本次研討會就賠付存款人為主題，發表專題演講，題名為「有效存保制度核心原則：存款保險機構之賠付 - 標準、資訊及最新發展」。首先，Mr. David Walker指出，於銀行倒閉時，即時賠付存款人乃存款保險機構的核心業務與職責，此為「有效存保制度核心原則」第15條明文規定。依該條文規定，IADI就推廣各會員在保障存款人權益，以及衡量有效賠付之績效等面向，致力達成四個核心目標，亦即保障金融消費者（存款人）之權益、維繫金融穩定之信心、有序清理與回收成本，

以及降低金融不確定性風險。

Mr. Walker進一步闡述「有效存保制度核心原則」之制定與修正的主要特點略以：IADI有效存款保險制度核心原則於2009年6月由IADI與巴塞爾銀行監理委員會（Basel Committee on Bank Supervision, BCBS）共同發布後，不僅各國存款保險機構使用「有效存保制度核心原則」作為評估自身存款保險制度運作之有效性外，國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）及世界銀行（World Bank, WB）亦將「有效存保制度核心原則」，運用於各國之金融部門評估計畫（Financial Sector Assessment Program, FSAP），以評估各國家存款保險制度及其運作成效。此外，FSB之同儕檢視報告，也依據「有效存保制度核心原則」作為評估基礎。

然而，發生於2007與2009年間的全球金融危機，對存款保險制度重要政策啟示在於維持存款人對金融體系信心的重要性，以及存款保險制度對維持存款人信心扮演舉足輕重的關鍵角色。因此，許多國家採取增加存

款保險保額，以及強化運用存保基金，作為因應金融危機與穩定金融體系的政策手段。金融危機過後，許多存款保險機構擴充其職責，除辦理存款賠付外，增加處理問題金融機構之職責。上述經驗對「有效存保制度核心原則」有重要影響，遂有2014年修正之倡議，亦即「有效存保制度核心原則」應依據其內容及設定之環境檢討修正，並且強調應確保存款保險機構具有必要的運作獨立性以履行其職責。

「有效存保制度核心原則」於2014年修正，除了參考與納入各國存保機構之最佳運作實務與經驗外，IADI並亦將其修正報告提送聯合工作小組（Joint Working Group）討論，該小組成員包括來自BCBS、歐盟執委會（European Commission, EC）、歐洲存款保險機構論壇（European Forum of Deposit Insurers, EFDI）、FSB、IMF及世界銀行等國際組織之代表，共同研議強化「有效存保制度核心原則」內容，期能兼顧提高有效存款保險制度標準，並使「有效存保制度核心原則」成為具有彈性的國際金融標準，俾使修

正後「有效存保制度核心原則」適用於各類型存款保險制度。

2014年修正後之「有效存保制度核心原則」共計16條原則，於原則之下再細分必要條件（Essential Criteria），作為達成各原則所揭櫫目標之方法。目前，共有96則必要條件。其中，「有效存保制度核心原則」第15條為規範存保機構辦理賠付存款人之目標：「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。」

達成「有效存保制度核心原則」第15條之快速賠付存款以穩定金融等目標，該條項下計10則必要條件作為方法，以下逐一條列：

1.存款保險機構應有能力於7個工作日內完成賠付[1]，目前如無法達成上開目標，應訂定可如期達成該目標之計畫。

2.可行之賠付計畫應具有下述內容：

(1)訂定明確的執行時程（例如二年

1 本文所指完成賠付意指完成對大多數存款人之賠付任務，惟仍存在部分存款可能因為操作或特殊的因素無法於七個工作天內賠付，例如信託帳戶有多個受益人之情形。

內）；

(2)以相關法律、行政命令、制度及程序（例如干預及處理手冊）為基礎；

(3)有清楚且可衡量之成果。

3.倘須延長賠付時程，存款保險機構可採墊付、暫付款或緊急支付部分款項等方式因應。

4.為迅速辦理賠付，應賦予存款保險機構下列權限：

(1)可隨時取得存款帳戶資料，包括得要求要保機構依其規定格式建立存戶資料，以利迅速賠付；

(2)存款保險機構應可事先查核（自行實地查核或與主管機關共同為之）金融機構存款帳戶資料，且可測試要保機構資訊系統及資料，確保可及時產出存款紀錄；

(3)可提供多種賠付方式，其賠付方式包括以支票、轉帳、代理賠付、現金等方式支付存款人，以及透過購買與承受（P&A）交易移轉停業金融機構之存款。

5.存款保險機構應具備及時辦理賠付之能力，包括：

(1)適當資源及受過訓練的人員（內部人員或外包）以執行賠付任務，並應提供賠付相關文件及工作手冊；

(2)可正確且有系統處理存款人資料之資訊系統；

(3)停業前及停業後應辦事項，應明列於文件或工作手冊；

(4)情境規畫及模擬演練，包括協同監理機關或問題金融機構處理權責機關模擬演練要保機構停業。

6.應就倒閉金融機構處理為事後檢討，檢視並分析賠付程序（包括處理程序）合宜與否。

7.賠付程序應由獨立單位或人員定期審核，確保適當內部控制程序。

8.如保額內存款可與逾期債務（例如到期債務）抵銷，辦理抵銷應即時為之且不延宕對存款人賠付或影響金融穩定。

9.應與相關清算機制機構（settlement system agencies）及清算人安排分工或簽訂協議，確保相關移轉事項可妥適、一

致且及時處理。

10.存款保險機構如未擔任清算人，法規應明定清算人應與存款保險機構合作以利賠付作業進行。

再者，Mr. Walker以2018年向IADI會員調查之問卷結果為據，指出會員機構於執行賠付存款人任務實務面之趨勢如下：

1.賠付為存保機構最常使用之倒閉銀行處理工具，與清算合計佔處理倒閉事件之85%。

2.雖然辦理賠付所需時間已日漸縮短，但於7個工作日內完成賠付仍為存保機構之挑戰。此外，能於7日內完成賠付者約佔會員機構之50%。

3.就存保機構之職責（Mandate）[2]而言，損失控管型的存保機構於7個工作日內完成賠付任務的比率最高；以區域而言，

2 目前存款保險機構之職權由較為限縮至較廣泛者大致分為4個類型：
- 賠付者（pay box）：存保機構僅負責賠付保額內存款。
- 延伸賠付型（pay box plus）：存保機構除負責保額內存款賠付外，在問題要保機構之處理上尚扮演部分角色（如：提供資金）。
- 損失管控型（loss minimizer）：此類存保機構主動參與最小成本處理機制之各項處理方案。
- 風險管控型（risk minimizer）：此類存保機構具有全面性降低風險功能，包括風險評估及管理、完整及早干預及備處理要保機構權限，部分亦具有審慎監控之權責。

APRC與ERC的存保機構於7個工作日內完成賠付任務的比率最高。

4.在各種賠付方式之中，以轉帳（佔會員機構之56%）、支票（佔會員機構之53%）、代理賠付（佔會員機構之39%）、現金及使用自動櫃員機（佔會員機構之35%）為最常運用支付存款人之方式；其他賠付方式則包括發放儲值卡與行動支付。

5.就取得存款人資料俾利快速賠付面向，存款保險機構應可事先查核與取得金融機構存款帳戶資料，約佔會員機構之43%；可隨時取得存款帳戶資料，約佔會員機構之14%。兩者合計佔會員機構之57%，已逾會員機構之半數。

6.整體而言，除了少數案例外，多數會員機構執行賠付存款人任務之實務運作，均能遵循或大致遵循（Compliant or Largely Compliant）「有效存保制度核心原則」第15條本文，以及該條項下之必要條件等相關規範。同時，並未存在會員機構未遵循（Non-Compliant）上揭原則與必要條件之情形。

此外，Mr. Walker指出存保機構為達到「有效存保制度核心原則」第15條快速賠付目標的主要挑戰，包括：（1）清理相關法令未臻完備；（2）資訊系統的配套不足，舉例而言，與賠付有關資訊系統建置稍嫌落後，特別是單一存款人歸戶系統之建置；（3）新金融商品與賠付未適時列入綜合考量；（4）存保意識公共認知度仍舊偏低；（5）金融安全網成員之協調機制不足；（6）跨國問題銀行處理合作機制不完備；（7）賠付資金有不敷支應之現象，而需有充分與穩定的資金來源；（8）抵銷及信託制度影響賠付效能問題，現尚未能有效地解決。

最後，鑑於現今金融科技的快速發展，Mr. Walker直陳各國存保機構即使能在7天內完成賠付，但此一期限於不久的將來仍然可能有遭批評賠付過慢之虞。

三、第一場次-存款保險：如何確保於7日內完成賠付

(一)歐洲存款保險機構論壇之「7日完成存款賠付」準則報告

本場次首先由德國銀行公會存款保

障機構（Association of German Banks - Deposit Protection Fund, AGB）處長Jan Boettcher簡報歐洲存款保險機構論壇（European Forum of Deposit Insurers, EFDI）出版之「7日完成存款賠付」準則報告（EFDI Non-Binding Guidance Paper on Pay-Out in 7 Working Days，下稱「7日賠付報告」）。Mr. Boettcher指出，依歐盟存款保險指令（Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD）規定，歐盟轄下之存保機構必須於銀行倒閉的7個工作日內完成存款賠付。因此，EFDI遂於2018年4月間出版上開報告，解釋DGSD與賠付相關之規定與要求，以及提供各類型存保機構運用之賠付方法，俾提供存保機構執行賠付任務時之參考。惟該報告之內容並不具有強制性與拘束性。

存保機構的重要職責與功能之一乃是當發生銀行倒閉事件時，不待存款人請求而由存保機構主動、有效、迅速地賠付存款人。至於，賠付期間的長短，依DGSD的歷次修正，從2009年規定的3個月完成賠

付，已經縮短到自2024年起，須於7個工作日內完成賠償。因此，如何維持存款保險基金流動性，以支應快速賠付的需求，是各類存保機構之重大挑戰。

1.選擇賠付方法之限制因素及障礙

存保機構於銀行倒閉時所得以運用之賠付方法，將受到下列因素影響：

(1)該存保機構之國內銀行業的規模，集中度和配置；

(2)該存保機構用於賠付之基礎設施和配套措施；

(3)該存保機構所在地銀行提供之主要金融商品或服務；

(4)該存保機構本國的法律制度，特別是民事登記相關制度。

有關存保機構應致力於7個工作日完成賠付的要求，存保機構現今仍面臨著許多障礙，舉其要者如下：

(1)能否及時獲取倒閉銀行的相關資訊；

(2)倒閉銀行提供之存款資料品質高低，特別是有關單一客戶歸戶電子資料檔案（Single Customer View files，下稱

SCV檔）；

(3)能否精準辨識倒閉銀行之存款人和區分合格存款；

(4)存款人是否適時且積極配合賠付措施。

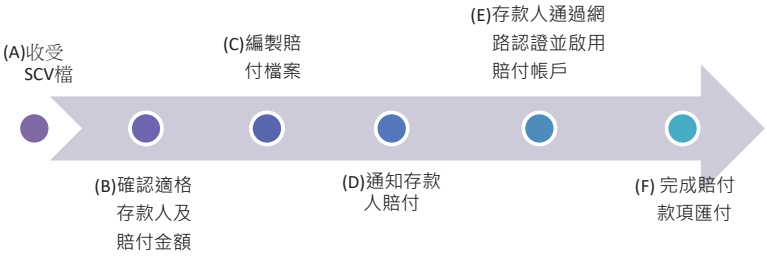
2.歐洲存保機構常用賠付方式

歐洲存保機構常用賠付方式為直接賠付程序（straight-through process），或稱為程序基礎途徑（procedure-based approach）的賠付方式，主要有下述三種方案。

(1)「網路賠付方案」（Pay-Out through Internet Based Solution）

「網路賠付方案」係存保機構於辦理賠付時，透過網際網路進行賠付作業，而將賠付款項交付予存款人，其作業流程如下圖所示：

圖一　「網路賠付方案」作業流程

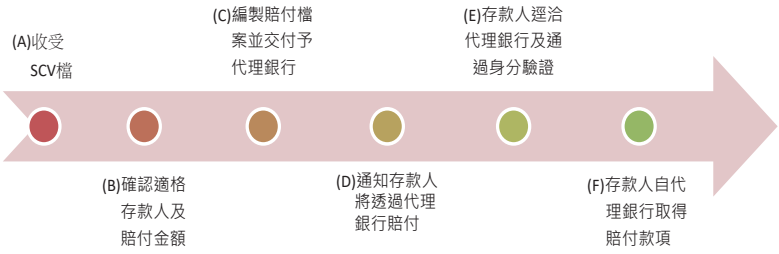


*(A)至(D)作業應於 7 個工作日內完成

(2)「代理銀行賠付方案」（Pay-Out through Agent Bank）

「代理銀行賠付方案」係存保機構於辦理賠付時，透過代理銀行進行賠付作業，而將賠付款項交付予存款人，其作業流程如下圖所示：

圖二　「代理銀行賠付方案」作業流程

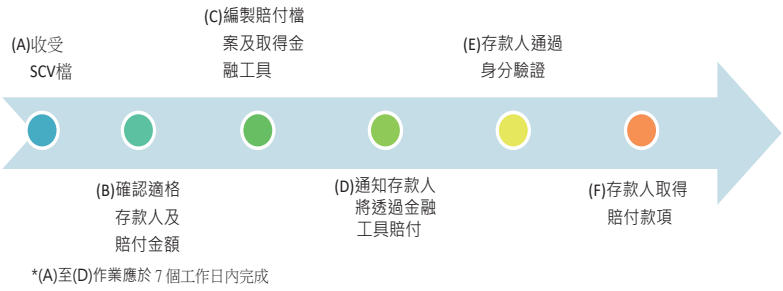


*(A)至(D)作業應於 7 個工作日內完成

(3)「金融工具賠付方案」（Pay-Out through Financial Instrument）

「金融工具賠付方案」係存保機構於辦理賠付時，以等值之金融工具進行賠付作業，而將該等金融工具交付予存款人，其作業流程如下圖所示：

圖三　「金融工具賠付方案」作業流程



3.確認適格存款人及賠付檔案之編製

存保機構於辦理賠付時，係以SCV檔之相關資訊為憑，以確認適格存款人，並據以計算應賠付個別適格存款人之存款金額，相關原則如下：

(1)依DGSD第8.（6）條規定，收受存款之信用機構於接獲存保機構請求時，應儘速傳送其所收受之存款與其存款

人之相關重要資訊。

(2)收受存款之信用機構應以SCV檔之格式提供前項資訊，此乃基於DGSD第5.（4）條規定，各會員國應確保收受存款之信用機構係以得立即識別合格存款形式，標記出應予賠付之存款。

(3)另依DGSD第7.（6）條補充規定略以：「成員國應確保存保機構得隨時請求收受存款之信用機構向其通報每位適格存款人之合格存款總額」。

再者，存保機構應根據業經確認之適格存款人，以及應賠付每位適格存款人款項，編製賠付檔案。編製賠付的相關遵循原則如下：

(1)如採取「網路賠付方案」，亦即透過網際網路進行賠付作業，則應得隨時經由賠付系統取得相關的賠付檔案，且於辦理賠付之階段，補充適格存款人之帳戶資訊。

(2)如採取「代理銀行賠付方案」，則需要將相關賠付檔案移轉到代理銀行。

(3)如採取「金融工具賠付方案」，包括

但不限於支票，現金或預付卡，通常需要將賠付檔案重製為該等金融商品，並附加相關的權益憑證。

4.賠付金額

如前所述，依DGSD規定，存保機構應在7個工作日內，不待存款人請求，本於權責主動向存款人給付賠付金額。基於此等要求，可以得出以下原則：

(1)存保機構應通知存款人將辦理存款賠付及其金額，或應提供相當於賠付金額之金融工具。

(2)存保機構應確保賠付所需金額來源，且存保機構於需辦理賠付時，維持其與存款人間溝通管道暢通，並且無論採取何種賠付方案，應通知存款人應從何種管道與如何取得存款之相關資訊。

5.DGSD規定7個工作日之定義

「7日賠付報告」有關DGSD規定應於7個工作日完成賠付之定義略以：如果存款人於辦理賠付作業前並未採取任何行動，存保機構應遵守在7個工作日內

給付應予賠付之金額，亦即完成下述作業：

(1)存保機構應通知存款人已經辦理存款賠付及其金額，或者將與賠付金額等價之金融工具，以郵遞方式送達存款人。

(2)存款人於收到通知後，即得依通知所指示的方式取得賠付款項。

(二)德國賠付經驗概述

1.賠付概述

德國銀行稽核協會（Auditing Association of German Banks, AAGB）董事Mr .Thorbjörn Karp簡報德國賠付經驗，該國不同類型的存款機構有不同的存款保障機制，民營商業銀行及公營銀行大致上適用存款保障機制（Deposit Guarantee Scheme, DGS）；至於合作社銀行（Cooperative banks）及儲蓄銀行（Saving banks）則適用另一套機構保障機制（Institutional Protection Scheme, IPS）。再者，尚有其他不同的存款保障機構，就不同類型存款機構提供DGS及

IPS。此外，除了法定強制投保的存款保障機制外，亦有民營組織提供的自願投保的存款保障機制。

自1966年至今，在德國共計發生68起賠付案件，全部皆為民營商業銀行。至於合作社銀行、儲蓄銀行及公營銀行均未有賠付個案。上述68起賠付案件累積賠付金額125億歐元，收回率83%。其中，賠付金額最大案件為2008年雷曼兄弟於德國設立的子行，高達66億歐元。而賠付存款人最多的案例為發生在2006年的Bankhaus Reithinger倒閉事件，賠付存款人數共計56,600位；最近一次發生之賠付案例為2018年的Dero銀行倒閉事件，當時賠付存款人數有200位，賠付金額100萬歐元。

2.SCV檔之格式與內容規範與品質維持

由於在1999年之前，法定強制投保的存款保障機制未規定賠付期限，遲至1999年起，始有應於90天內完成賠付之賠付期限規定。此後，隨著賠付期限的天期日益縮減，從2011年時規定20天內

完成賠付，到2015年規定應於7天內完成賠付。為遵期完成賠付，僅能著手將SCV檔的資料結構予以規格化，以期加速賠付進程。

德國自2010年起，開始要求存款機構應準備與提供SCV檔，並規範SCV檔之格式與內容。目前除了已經將SCV檔之範圍涵蓋自願投保之存款保障機制，並要求就所有存款人均應提供其SCV檔外，並且將歐盟存款保險指令於各國國內法制化，以及開始修訂自願投保之存款保障機制相關規定。

達成有效及快速賠付的要件，最重要的是資料品質，存款歸戶檔案的設計，其結構及資料形式必須簡潔扼要，即使10人營運的小銀行也可以建置。為維持SCV檔資料的正確性，德國銀行稽核協會亦進行資料查核以確保資料的正確，德國銀行稽核協會按區分資料類型與項目，依其重要性而進行每年一次表報稽核，或每4年一次之實地查核。透過定期性的稽（查）核，確保SCV檔之資

料的品質。詳言之，每年銀行寄送歸戶的存款資料至德國銀行稽核協會進行基本檢查，每4年德國銀行稽核協會亦派人至會員銀行進行存戶歸戶資料完整性及一致性、存戶電子資料檔案格式正確性、一般及IT的內部控制制度的檢查。

3.賠付過程

開始賠付之首日，存款人歸戶資料即以SCV檔案形式匯入賠付執行機構，即德國銀行稽核協會，以進行資料確認並產製初步報告提供存款保障機構。其次，德國銀行稽核協會將產製成Word檔案格式之賠付資訊，於開始賠付第1至3日間，寄送存款人賠付資訊信函，由存款人填寫賠償申請書交付德國銀行稽核協會後，在第5至7天存款人可收到賠付金額。特別之處在於，德國實務上不委託財務健全的銀行辦理賠付作業，皆由專責賠付機構之德國銀行稽核協會處理賠付事宜。

4.跨境合作-歐洲資料交換平台

由於進行賠付的存戶歸戶檔案格式

採SCV資料形式，資料分析採標準資料稽核工具（standard data auditing tool）。資料庫則採SQL資料庫，賠付時涉及跨國存戶資料則以建立中央伺服器方式，DGS將資料匯入中央伺服器交換跨境資料。目前歐洲資料交換平台上，共有包括德國銀行稽核協會在內的14個存款保障機構，進行資料之交換與分享。

(三)俄羅斯賠付數位創新-展望與挑戰

1.俄羅斯存保機構法定職權之演變

(1)2003年：僅負責賠付個人帳戶保額內存款之賠付者（pay box）。

(2)2004年：除負責保額內存款賠付外，新增清算銀行之職權，成為延伸賠付型（pay box plus）。

(3)2008年：增加清理銀行之職權，得採行的清理策略包括：購買與承受交易（P&A）、注資（Capital Injection）、促成併購（Assisted M&As）。

(4)2014年：增加清算民間退休基金之職權。

(5)2015年：存款保險保障範圍擴及至退休金儲蓄保障制度。

(6)2016年：新增清算保險公司之職權。

(7)2019年：存款保險保障範圍擴及至小型企業帳戶。

2.存款保險重要統計資料

(1)參加存款保險的銀行家數共計382家。

(2)存款保險範圍：個人及小型企業帳戶。

(3)每一存款人保障限額：140萬盧布。

(4)要保存款總額：32.2兆盧布。

(5)保額內存款總額：20.8兆盧布。

(6)存款保障覆蓋率：64.6%。

(7)已賠付案件：493案。

(8)已賠付存款金額：1.95兆盧布。

(9)已賠付存款人數：408萬人。

(10)收到之存款保險費：0.9兆盧布。

近年來，俄羅斯存保機構辦理賠付案件數量與賠付金額已逐年減少，顯示該國金融體系趨於穩定。從2016年之88件賠付案、總賠付金額盧布5,684億元的賠付高峰，到2019年前6月僅有12件賠付

案、總賠付金額共計盧布390億元。

3.現行賠付模式

當銀行之執照遭撤銷或其暫停給付應付款項時，即構成開始賠付之要件。存款人申請賠付有二種方式，其一為本人攜帶合格身分證件（護照）；其二為透過郵寄方式申請。俄羅斯存保機構得委託代理賠付銀行，在極少數的案例係由俄羅斯存保機構自行辦理賠付作業，則以該機構之辦公室或於適合場所開設賠付辦公室。至於，賠付款項領取方式則有透過銀行轉帳或以現金給付。

4.賠付之相關規定

首先，存款人申請賠付具有強制性，且倒閉銀行應在7天內以SCV檔格式，完成該行全部存款人資料編製。其次，俄羅斯存保機構應於銀行倒閉的14天內開始賠付，同時應於存款人申請賠付後3個工作日給付完成。再者，存款人如就賠付金額有所爭議，應向俄羅斯存保機構提出申訴，且該倒閉銀行之相關作業部門應於10個工作日內完成申訴之

審議。

5.賠付前之標準作業時程，依時序排列如下：

(1)第1天 – 撤銷銀行執照。

– 派任俄羅斯存款機構員工為倒閉銀行之暫時管理人。

– 進行SCV檔格式之存款人資料編制作業。

– 完成賠付代理銀行招標公告。

(2)第5天 – 招標結束且有1家或多家代理銀行得標。

– 俄羅斯存款機構收到SCV檔並進行驗證作業。

(3)第6天 – 賠付計畫及時間由俄羅斯存款機構批准。

– SCV檔拆分並送交代理銀行進行賠付。

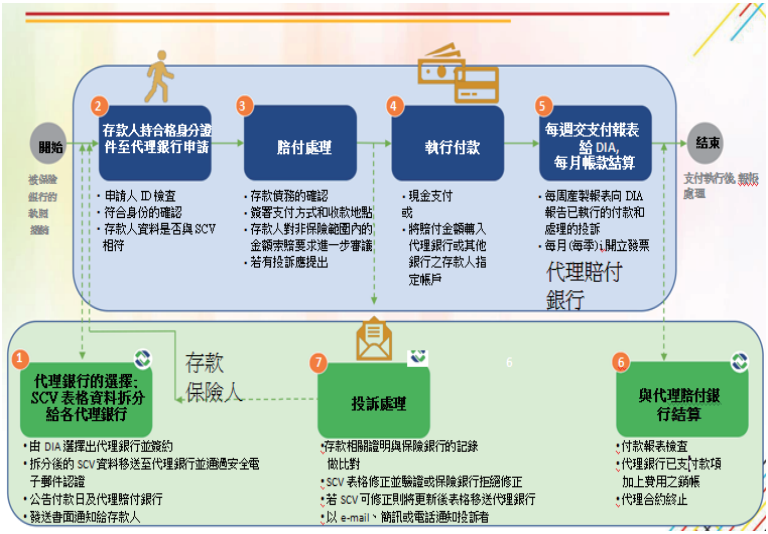
(4)第7-12天 – 代理銀行安排賠付作業。

– 檢測潛在保險詐欺/表外存款；保留SCV檔有疑義之存款之後再行處理。

(5)第12-14天 – 開始賠付。

此外，透過代理銀行辦理賠付作業之流程，如下圖所示：

圖四　代理銀行賠付作業流程



6.執行賠付作業相關重要期程與數據，條列如下：

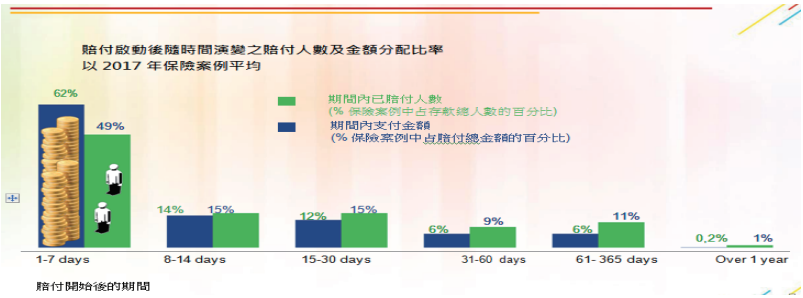
(1)倒閉銀行平均於賠付開始後5至7天內編製SCV檔並交付DIA完成驗證。

(2)倒閉銀行執照撤銷之12至13天內開始賠付。

(3)客戶申請賠付當日即完成給付比率已達99.5%。

(4)平均而言，於賠付開始後的前30天之賠付金額占保額內存款總額之85%至90%，依2017年保險案例所得之平均賠付人數與金額如下圖所示。

圖五　2017年度平均賠付人數與金額圖



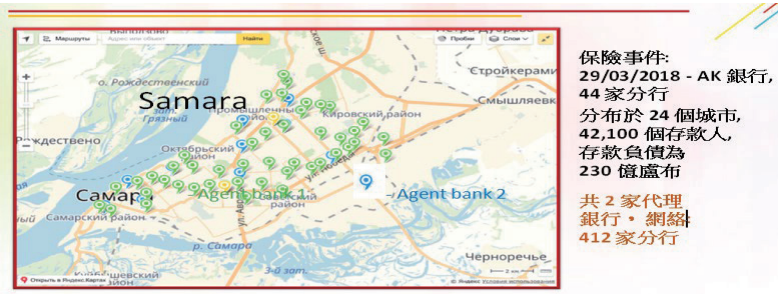
(5)倒閉銀行清算期間內完成賠付金額平均占保額內存款總額之 99.3%。

(6)透過代理銀行辦理賠付約佔所有賠付案件之99.93%。

透過代理銀行辦理賠付約佔所有賠付案件之99.93%，俄羅斯存款機構將視代理銀行分行所在地與倒閉銀行服務客群之地緣性，選定適當之代理銀行辦理賠付作業，以期快速完成。下圖為俄羅斯存款機構就發生於2018年3月間之AK

銀行倒閉事件，委託2家代理銀行辦理賠付作業網路示意圖。

圖六　AK銀行倒閉事件代理賠付作業圖



7.賠付模式轉變

賠付作業模式轉變的因素眾多。首先為監理制度之變動，促使銀行業合併。然而，因為數位科技變革、全國身分驗證系統的建立、傳統賠付的高成本、要保產品範圍擴大、銀行快速轉型、網路使用的普及、客戶的期望與行為種　種因素，造成俄國賠付實務作業模式轉變。

圖七　賠付實務作業模式轉變因素示意圖

8.賠付工具及目標之轉變

(1)新工具

- 多種賠付作業平台：提供多種賠付方式供存款人選擇最適合之服務平台，惟存款人可選擇任何DIA之要保銀行或其數位平台完成賠付。
- 統一之DIA作業系統：處理存款賠付及債權人申報債權。
- 遠程身分認證：未來身分驗證使用公共ID服務和個人特徵數據資料庫。

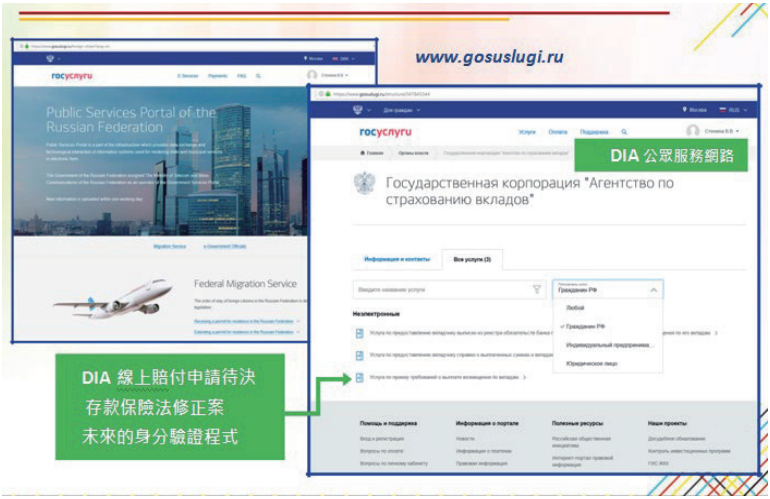
(2)預期目標

透過下列新數位賠付平台能提供每天24小時之不間斷服務：

- DIA官方網站
- DIA提供之手機應用程式
- 統一公眾服務平台（Unified Public Services Portal, UPSP）

由DIA提供之公眾服務網路，待俄國存款保險法就遠端身分驗證之相關規定修正通過，目前研發之頁面初稿如下圖所示：

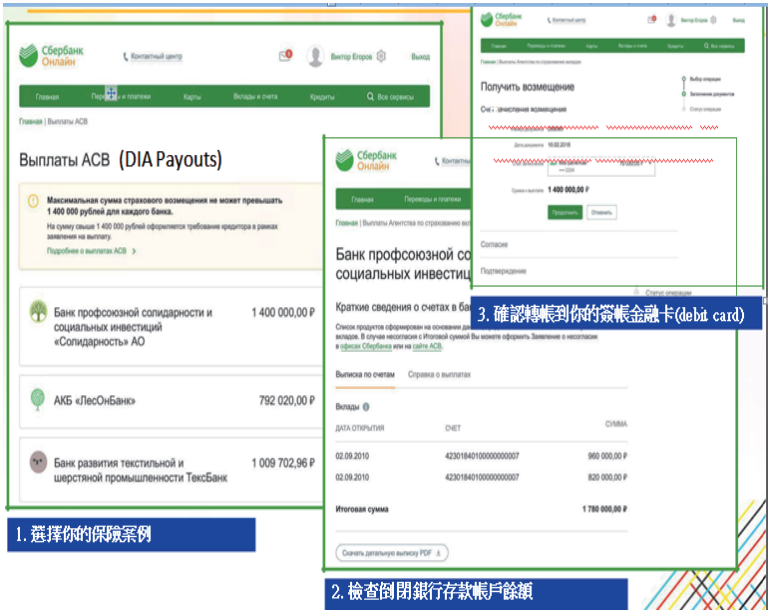
圖八　統一公眾服務平台頁面



● 代理銀行之遠端網路平台

代理銀行之遠端網路平台係供代理銀行辦理賠付之作業系統，目前研發之頁面初稿如下圖所示：

圖九　代理銀行之遠端網路平台頁面

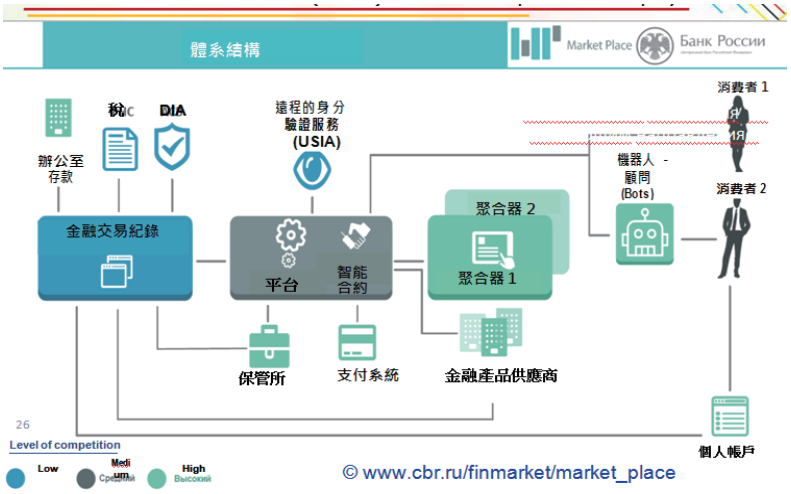


9.俄羅斯央行之Market Place

Market Place係基於可靠性及便利性原則而開發之全新金融商品銷售平台，以及個人選擇產品或服務之金融公平交

易基礎設施平台，線上存款及賠付流程如下圖所示。

圖十　線上存款及賠付流程圖



利用上述數位平台預期達成之效益有三，其一是有效縮短SCV檔編製時間與賠付時程；第二是增加透過數位平台完成賠付之小額存款戶，以及第三是大幅降低DIA作業成本。

10.擴充SCV需求

(1)增加資料結構欄位如下：

● SCV檔表格從原先6項資料，擴充

至12項資料。

- 增加法人及代表資料。
- 多重關係：一個帳戶有多個客戶（如聯名戶、房地產銷售信託帳戶）。
- 多重受益權利：同一存款人有多種存款類別，分別受最高保額之保障。
- 計算之賠付金額。
- 其他個人身分識別碼（如稅籍代碼、社會安全碼）。

(2)格式如下：

- 不再使用紙類表單。
- 放寬SCV摘要表單規定。
- 提供XML格式選項以及帶分隔符號的文字格式（待討論）。

四、 專題演說-FSB管制與監理政策代理處長

FSB管制與監理政策代理處長Ms. Eva Hüpkes發表專題演說，其表示金融危機對於社會公益之代價高昂。過去所發生之金融危機教訓之一係監理當局與金融機構均須做好更充分的準備。在過去十年中，自

FSB成立以來已在提高銀行的清理可行性（resolvability）方面獲得很大進展，透過加強監理當局的權力與監理政策工具，以維持倒閉金融機構得以繼續提供關鍵服務功能的方式，清理該倒閉金融機構，並避免使納稅人承受損失的風險。儘管改革已經有相當成果，但仍然存在法律、技術與營運面的挑戰，以及在各司法管轄領域內執行標準不一的困難。清理可行性是一個持續進程，需持續努力進行因應危機的準備，並辨識與解決任何妨礙清理可行性的障礙。

當全球金融危機時顯示，大型金融機構無法透過清理以維持其得以繼續提供關鍵服務功能，亦無法避免使納稅人承受因金融機構倒閉損失之風險。這些大型金融機構被歸類為大到不能倒（too big to fail，簡稱TBTF）之金融機構。為解決TBTF產生之問題，通常會同時採行下列兩種策略：

1. 降低TBTF金融機構倒閉之可能性（probability）。
2. 降低TBTF金融機構倒閉之影響，藉由加強監理機關處理問題金融機構重整之能力。

雖然TBTF問題之解決有所突破，但仍存在些許銀行清理可行性（resolvability）之挑戰。

自2009年G20匹茲堡峰會提出TBTF問題之後，金融穩定委員會（FSB）在提高銀行的清理可行性方面獲得很大進展，包括2010年首爾峰會採認系統重要性金融機構（Systemically Important Financial Institution, SIFI）架構以降低SIFI倒閉之可能性及影響，2013年聖彼得堡峰會呼籲針對全球系統重要性銀行（Global Systemically Important Banks, G-SIBs）清理時損失吸收能力採取相關行動， 2015年安塔利亞峰會確認銀行須符合總損失吸收能力（Total Loss Absorbing Capacity, TLAC）之資本要求，以及2017年漢堡峰會確立集中結算交易對手處理（CCP resolution）指引等。

此外，截至目前FSB透過下列方式達成提高銀行清理可行性之目標：

1.採取與多數區域一致之清理機制核心要素。

2.賦予G-SIBs母國或重要區域之清理機關

權力及監理工具。

3.透過以特定合作協議為基礎之危機管理小組建立新的清理規畫，並定期評 估清理可行性。

4.提升損失吸收及資本重建能力。

5.透過事前辨識可能列入清理銀行及法律架構，使經營模式與清理策略一致。

6.定期監視G-SIBs之清理可行性。

FSB於2019年4月發表之「銀行清理計畫」之同儕檢視報告（Peer Review Report）指出，各區域對於建立一個清理程序之法律架構及相關政策仍發展不同。各區域根據其規模和系統重要性量身制定其清理計畫或需求。然而，最重要的工作是確保銀行清理計畫能夠全面實施並提出相關建議，FSB將進一步協助各機關之清理計畫，不僅針對G-SIBs亦包含可能導致系統性倒閉之各銀行，並促進各清理計畫經驗資訊分享以加強合作。尚無清理計畫架構之區域應於2020年前向FSB提出相關規劃。

銀行清理可行性（resolvability）之挑戰可從資源（Resources）、持續性

（Continuity）、清理執行（Resolution execution）、治理（Governance）、跨境合作（Cross-border cooperation）及揭露（Disclosures）等面向分析：

1.資源

(1)損失吸收能力（Loss absorbing capacity）：如果G-SIBs倒閉，確保其具有充足之損失吸收和資本重建能力，有序地實施清理計畫，並且盡最大可能減少對金融穩定性之影響，持續執行清理計畫以避免民眾損失。

(2)清理資金籌措（Funding in resolution）：係確保銀行清理時能獲得臨時流動資金以支應銀行資金外流。

2.持續性

(1)營運持續性：IT及其他服務需不間斷，持續提供銀行客戶及市場參與者關鍵之功能及服務。

(2)金融市場基礎建設可及性：維持清理銀行於金融市場之交易、清算、結算及託管等功能。

(3) 金融合約：相關機關須有權力暫時避免交易對手與清理銀行相關金融合約之終止。

3.清理執行

銀行財務協助如抵銷債務、發行股票等須建立在可適用之證券及交易法規，並且須有完善之清理評估，以及對各項交易及資產負債表進行縝密之監控。藉由有效之方法、技術及管理，提供精確與即時數據。

4.治理

與利害關係人有效之管理與溝通，係保持員工、顧客、債權人、交易對手及監理機關等信心與忠誠度之關鍵。

5.跨境合作

母國及地主國機關之有效合作，以確保在適當資源可用之情況下實現有序之清理計畫。不當之預設（pre-positioning）可能使資源配置缺乏彈性，並且導致市場分割化（market fragmentation）。

6.揭露

清理可行性應向市場參與者揭露，清理機關及銀行有能力協助清理計畫成功執行。如美國及英國之銀行已針對其清理可行性進行評估，監理機關亦公開這些評估報告。

總結而言，清理可行性是一個持續進程，需持續準備，並且辨識與解決任何妨礙清理可行性的障礙，長期目標係從根本改造銀行之結構、監理、資助及清理方式。

五、第二場次-存款保險機構執行銀行清算（理）之優點與挑戰

本場次探討重點，包括銀行退場清理應選擇司法或行政程序，以及非系統性銀行倒閉之清理，並以菲律賓的司法清算及我國的行政清理為例，說明此兩種途徑之優點與挑戰。

(一)歐洲銀行破產及清算程序之碎裂本質—截至目前經驗

由英國華威大學（University of Warwick）法學院Dalvinder Singh教授主講歐盟的銀行清理工具及銀行破產與清算法

規、使用法院或行政手段清算（理）倒閉銀行之挑戰，以及與存款保障賠付制度之關係，並透過案例說明相關挑戰。

1.目前歐盟之銀行清理工具及銀行破產與清算法規

2008 年全球金融危機顯示出銀行監理的一些嚴重缺失，許多銀行已從事跨國營運活動，但監理法規仍侷限在單一國家層級，無法進行有效的跨國監理。歐盟因應金融危機的一項重點是進行金融體制改革及加強國際金融合作，具體措施包括創立新的金融監理體系及機關、修正相關監理規則，以有效規範銀行與金融市場及市場參與者，並加強跨境金融監理。

為設立銀行監理聯盟，歐盟執委會（European Commission）先就相關法規及監理機制進行改革，主要包括下列三大面向：

(1)設立單一監理機制（Single Supervisory Mechanism, SSM），統一監理歐元

區[3]大型銀行。2013年10月15日公布歐盟理事會1024/2013規則，即單一監理機制（SSM）規則，指定歐洲中央銀行（ECB）為主管機關，並於2013年11月3日正式生效。

(2) 建立單一清理機制（Single Resolution Mechanism, SRM），統一清理經營不善金融機構，有序地結束無法繼續營運的金融機構，保護納稅人的資金，減少對實體經濟造成的損害。SRM於2014年4月經歐洲議會通過設置，並要求所有SSM會員國須加入SRM。另2014年7月15日「單一清理機制條例（Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR）」正式公布，8月19日生效，2015年1月起正式獨立運作。

(3) 設立單一存款保險機制（Single Deposit Guarantee Scheme），整合歐元區各國存款保障規定，並制訂

3 係指歐盟內19國使用歐元之國家，包括奧地利、比利時、賽普勒斯、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、愛爾蘭、義大利、拉托維亞、立陶宛、盧森堡、馬爾他、荷蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞與西班牙。

單一規範（Single Rulebook）作為銀行監理聯盟所管轄之銀行法律遵循的依歸，包含資本要求指令第四版（Capital Requirement Directive IV, CRD IV）、銀行復原及清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD[4]）及存款保障制度指令（Directive on Deposit Guarantee Schemes, DGSD; Directive 2014/49/EU），上開法規適用所有歐盟內含括歐元及非歐元區[5]之28個會員國。

SSM僅適用於歐元區及基於自願參與該單一監理機制之歐盟國家，由ECB直接或間接監理，必要時得越過各該會員國之政府，逕對銀行下達指令。ECB於2014年11月4日起取得SSM的專屬職權，負責歐元區重要銀行（significant bank）的直接監理，以及監督參與會員國的監理活動。

歐元區之金融機構，包括銀行、信

4 歐盟制定的「銀行復原及清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive，BRRD; Directive 2014/59/EU）」於2015年1月正式生效。

5 未使用歐元之9個歐盟國家，包括：波蘭、捷克、匈牙利、保加利亞、羅馬尼亞、克羅埃西亞、瑞典、丹麥、英國等9個國家

貸機構、金融控股公司、混合金融控股公司及未使用歐元之歐盟國家之銀行所設立的分支信貸機構，如符合下表任何一項標準者，則屬「重要銀行」，由ECB直接監理。倘未被認定為重要銀行者，稱為「非重要機構（less significant institution, LSI）」，由所在國之主管機關（national competent authorities, NCA）監理。ECB的職責在於確保體系內監理標準的一致性；其他決定不加入SSM的歐盟國家監理機關，則就監理合作事宜另行簽訂備忘錄（MOU）。

表一　SSM對重要銀行的認定標準[6]

規模	總資產超過300億歐元者
經濟重要性	對特定國定或歐盟經濟具重大意義者
跨境活動	總資產超50億歐元且在一個以上之SSM會員國之跨境資產/負債比超逾其總資產/負債之20%者
接受財務協助	已要求歐洲穩定機制或歐洲金融穩定基金提供資金或已獲得資金者

6 資料來源：https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.en.html

SRM包含金融機構單一清理委員會（Single Resolution Board, SRB）及金融機構單一清理基金（Single Resolution Fund, SRF），由SRB管理及決定如何使用該基金。其主要運作方式如下：

(1)SRB為SRM的決策核心，由ECB、歐盟執委會與各國清理機關（National Resolution Authority, NRA）組成，主要任務是依據「單一清理機制條例（SRMR）」與「銀行復原與清理指令（BRRD）」為在 SSM 下接受 ECB 直接監理的銀行評估清算的可能性、草擬清理計畫（resolution plan），若該計畫不被會員國執行，SRB有權直接對銀行下達指令。

(2)SRM的清理程序：

A.由ECB通報應予清理之銀行

根據「單一清理機制條例」規定，受SSM管轄的銀行一旦陷入嚴重財務困難並需要清理時，將由SRB草擬銀行清理計畫，以有效控管清理程序，避免對公共財政與實體經濟造成過大損害。惟SRB本身

不具備主動判斷銀行是否需要進行清理，必須經SSM的判定，並由ECB發送銀行面臨困難的警訊，才能適時介入。

B.應予清理銀行之自力救濟

清理必須遵循BRRD的規定，原則上要求股東與債權人先為銀行的倒閉付出代價，亦即銀行若爆發危機，應優先嘗試出售業務、拆分資產等方案，於股東與債權人透過債務與股權減計的內部紓困方案，進行該銀行資本重建（bail-in）手段，承擔不低於總負債的8%損失後，才能接受外部退場措施（bailout）。

C.由SRB評估清理公益性

針對財務困難之銀行是否值得清理應由SRB先行評估，如清理符合歐盟整體「公共利益（public interest）」，則規劃並草擬清理計畫，運用金融機構單一清理基金（SRF），但額度不得高於總負債

的5%。

基於前述機制，有關受SRB管轄之金融機構清理退場，BRRD之規定與措施優先適用。亦即，清理機關只能依據適用於全歐盟區的BRRD清理問題銀行。單一監理機制（SSM）所轄之銀行，ECB保留其破產程序啟動權，並由ECB諮詢SRB後，對「即將倒閉或可能倒閉（Failing or Likely to Fail, FOLTF）」的問題銀行進行評估。評估後通知SRB，再由SRB評估該銀行是否符合相關的清理行動條件。如果該銀行被認定「無公共利益」，則該問題銀行將依其內國之破產法制與程序進行清理。此外，有關是否符合公共利益原則之測試，需考量該問題銀行的功能及核心業務是否具「系統重要性」及「可替代性」，以決定其是否具關鍵重要性。問題銀行之功能是否具系統重要性之判斷，需依市占率、

國內及跨境風險、相互關聯程度、功能的複雜度，以及得否由市場競爭者替代等因素進行評量。

經「公共利益」原則測試後，就不符合SRM機制清理之銀行轉換至其國內之破產法制與程序，惟如此一來，造成歐洲銀行破產法規高度多樣化，因為各國的方法不僅取決於法院參與案件管理的程度，還取決於適用的實體法。

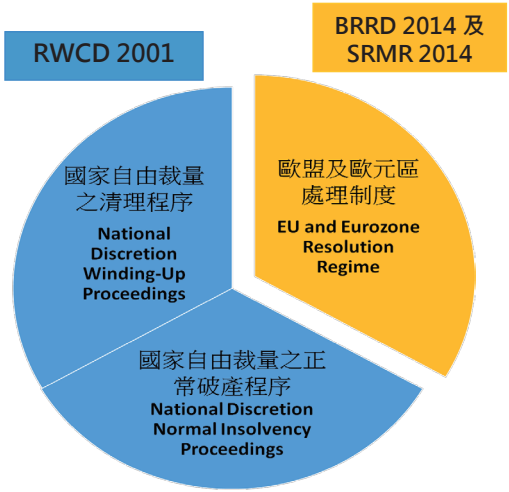
對於未通過「公共利益」測試而無法適用BRRD清理工具的銀行[7]，除了適用2001年歐洲議會及理事會制定的信用機構重組及清算第2001/24/EC號指令（Reorganization and Winding-up Directive of 2001，簡稱RWCD 2001[8]）規定之銀行的法律衝突相關條款外，別無其他歐盟法規得以適用。此外，有關

7 歐洲的BRRD明確規定，倒閉銀行逕依一般破產法進行清算不會引發公共政策利益（公共利益測試）之虞者，不應允許依BRRD進行「清理」，該等銀行應依普通破產程序進行清算。

8 RWCD 2001為歐洲議會和理事會於2001年4月4日發布之關於信用機構重整及清算的指令，Directive 2001/24 / EC。

RWCD 2001宣示之普遍性原則是否適用於各國破產程序，例如對於所有倒閉銀行資產之處分與請求權，除具有別除權外，均應平等對待，以及破產銀行總部及其在歐盟的國外分支機原則上應適用單一的破產程序。然而，是否適用上述平等原則係專屬母國清理機關及法院管轄與自由裁量，歐盟各國破產法制與程序至今仍無實質性的統合。

圖十一　歐洲的銀行清理法規適用情形如下



2.倒閉銀行危及金融穩定時點

歐盟制定銀行復原及清理指令（BRRD）規範清理制度之緣由，係為確保銀行關鍵功能不中斷及避免對金融穩定構成威脅；而銀行進行一般破產清算、不提供關鍵功能，係假設銀行受監理的業務中斷不會威脅到金融穩定。惟以是否具「公共利益」決定「清理」或「清算」銀行的實務缺乏一致性，因而引發對預測性及確定性的疑慮，且決定銀行「即將倒閉或可能倒閉（FOLTF）」後的銀行破產啟動決定權，可能不屬行政機關的職權。

歐盟2010年設計的銀行危機管理機制，旨在確保一家金融機構的問題是不可逆且沒有民間或監理解決方案時，復原及清理為清理機關之首選方案。因此，倒閉金融機構一般應在普通破產程序中清算，只有在不可行時，基於金融穩定理由才需使用BRRD提供的替代工具進行清理，以盡量減少危機蔓延，確保重要經濟功能繼續，讓剩餘資產價值

最大化，並促成重組後銀行回歸私部門。

然而，ECB主管之單一監理機制（SSM）下的之重要金融機構，並不等同該機構日後必定依BRRD進行清理，已於前述。茲整理單一清理委員會（SRB）之相關清理決議如下表：

表二　單一清理委員會（SRB）清理決議情況表

銀行名稱	ECB重要金融機構	其他系統性重要機構	SRM機制清理-符合公共利益原則	各國法制破產/清理-不符公共利益原則
Banco Popular Español	✓	✓	✓	
Banca Popolare di Vicenza SpA	✓	×	×	✓
Veneto Banca SpA	✓	×	×	✓
ABLV Bank Latvia（parent）	✓	✓	×	✓
ABLV Bank Luxembourg（subsidiary）	×	×	×	✓

(1)清算—破產選項：

A.義大利Banca Popolare di Vicenza及Veneto Banca SpA銀行

義大利Banca Popolare di Vicenza及Veneto Banca SpA銀行被ECB視為重要銀行，其中Veneto Banca銀行為Veneta地區的第二大銀行，資產總額約為300億歐元，員工人數為6,000人。

2017年6月，SRB決議Banca Popolare di Vicenza SpA及Veneto Banca SpA兩家銀行未符合啟動清理之條件，因而，該兩家銀行依義大利主管機關發起的該國家破產程序進行清算、了結業務。SRB決議之理由係此兩家銀行未被義大利主管機關依資本要求指令（CRD IV）之資本緩衝目的列為其他系統性重要機構（Other Systemically Important Institutions, O-SII's）。

2017年6月25日，義大利政府宣布，將該兩家銀行拆分為Good

Bank及Bad Bank，並將Good Bank以1歐元的象徵性價格出售予義大利第二大銀行，聯合聖保羅銀行（ISNPY），並由義大利政府承擔清理該兩家銀行大量不良放款的責任，包括向聯合聖保羅銀行支付52億歐元及提供120億歐元擔保。義大利政府動用的總體資金為170億歐元，為最初預估使用公共資金重組該兩家銀行所需規模的三倍，並獲歐盟執委會批准，義大利得按其國內規定處理銀行業危機，此兩家銀行未依更嚴格之歐盟規則進行清理，然而結果是造成納稅人龐大負擔的清理成本。

B. ABLV Bank Latvia及其子行- ABLV Bank Luxembourg

同樣地，2018年2月，SRB認定拉脫維亞一家大型銀行-ABLV銀行（係拉國前三大銀行）不具關鍵功能，決議不採取SRM機制清理。然而，拉脫維亞金融及資本市場委

員會（Financial and Capital Markets Commission, FCMC）卻將該行歸類為資本緩衝目的之其他系統性重要機構。另外，ABLV在盧森堡的子行（盧森堡當局未列該子行為其他系統性重要機構）因其母公司清理而被視為倒閉。該兩家銀行由ECB宣布分別依拉脫維亞及盧森堡的法律進行清理。

準此，SRB的結論是，對上述兩家ABLV Bank母、子行啟動SRM機制下的清理行動係不符公共利益原則，特別是該兩家銀行均未提供實體經濟所需的關鍵功能，因ABLV的主要業務係非居民存款，且預計其倒閉將不會對此兩國，或歐盟其他成員國之金融穩定產生重大不利影響。

(2)清理選項：克羅埃西亞監理機關清理Jadranska銀行-次區域利益

克羅埃西亞之Jadranska Banka d.d.銀行設在Sibenik，資產總額約3億

歐元，占克羅埃西亞總市場比率不到1%（約0.43%），排名第21大銀行。然而，從區域角度來看，其存款占該地區存款總額的34%，對該地區商業部門的融資占50%，且由其營運的ATM機器超過一半。

2015年6月11日經克羅埃西亞國家銀行（HNB）接受的Jadranska banka d.d.銀行清理計畫明確指出基於下列二項主要清理目標，認為清理該行對公共利益是必要的：

- 確保關鍵功能持續營運。
- 降低對特別公共財務協助之依賴來保護公共資金。

克羅埃西亞存款保險及銀行清理局（State Agency for Deposit Insurance and Bank Resolution）管理委員會根據HNB的建議，決定自2015年10月9日起對Jadranska Banka d.d.啟動清理程序。2017年2月，存款保險及銀行清理局宣布出售價值約670萬歐元的Jadranska Banka d.d. 100%股本計畫，

2018年7月16日由Hrvatska Postanska Banka d.d.銀行承受。

3.司法清算與行政清理

前述之RWCD 2001允許以行政及司法二種方式進行銀行清理與破產清算。BRRD則採行政程序清理銀行，並賦與清理機關一定權限。比較司法清算與行政清理，前者是一種在破產程序中，被動地保護民間利害相關人權益並追究個人責任；後者係主動地保護政府及民間利害關係人之利益與權利。無論採何種方式，均需提高法院及行政機關的專業度，俾在此種依賴時間的決策中，更瞭解公、私利益的敏感性。如果破產程序由行政機關發動，並由法院監督該程序以確保公平，則可採用混合式，惟法院不得撤銷行政決議。此外，尚需維護法院及行政清理之獨立性，以保障決策的信任度。下文茲以ABLV Luxembourg SA盧森堡銀行及Southsea Mortgage&Investment Company Ltd英國銀行為例，分別說明法院及行政主導的

清算。

4.ABLV Bank Luxembourg之清算途徑：法院主導

母公司ABLV Bank Latvia進行清理後，ECB認為該行在盧森堡的子公司ABLV Bank Luxembourg，因依賴母公司的財務支援及客戶，有可能倒閉，且SRB已決議ABLV Bank之母公司及子公司ABLV Bank Luxembourg均進入清算程序。

因拉脫維亞及盧森堡的破產採用單一實體法，即清算程序在各地區分別進行，非由母公司的法院協調統一程序。盧森堡適用下列兩種不同程序，且法院之裁定不受主管機關意見之拘束：

- 進入暫停支付程序，俟恢復財務狀況後繼續營運或於無法恢復後逕行清算。
- 進入司法清算程序，即自動撤銷銀行營業特許執照。

然而，ABLV Bank Luxembourg的清算經驗整理歸納如下：

- 盧森堡證券監督委員會（Commission de Surveillance du Secteur Financier, CSSF）為管理盧森堡存款保障計畫（Fonds de Garantiedes Dépôts Luxembourg, FGDL）的指定機構，於2018年2月19日向盧森堡商事法院（盧森堡地區法院）提出申請，要求ABLV Bank Luxembourg處於暫停支付狀態的保護下。
- 2018年2月23日，因SRB決議ABLV銀行及盧森堡ABLV子行根據當地法律清算， CSSF爰於2018年2月26日決定清算ABLV Bank Luxembourg，並於2月27日向法院提出雙重申請，要求盧森堡商業法院同意該行清算或暫停支付（suspension-of-payment regime）。
- 2018年3月9日，盧森堡商事法院駁回關於清算ABLV Bank Luxembourg的申請，因為沒有足夠的證據證明該銀行的財務狀況不佳。然而，法院承認第二項請求，並給予六個月的暫停支付制度保護，以便該行尋找新的投資

人，且任命兩名外部人員擔任該行的臨時管理員，監督該行的決策及協助尋找新股東。

- 2018年10月5日，盧森堡商業法院就ABLV Bank Luxembourg申請延長暫停支付制度期限一個月，舉行聽證會，並於10日宣布決定將保護期限延長四個月，以便該行有足夠時間作出必要的安排，繼續與有興趣的投資人進行協商。
- 2019年6月，ABLV Bank Luxembourg鑑於自2018年3月以來延長期間的重大財務損失，為保護存款人及股東的利益，決定同意開始司法清算程序，且由CSSF向盧森堡商業法院提出申請將該行納入司法清算程序，法院也於同年7月撤銷之前實施的保護機制並開始司法清算。

5.Southsea Mortgage&Investment Company之清理途徑：行政主導

(1)英國銀行清理程序

英國《2009年銀行法》引入了

專門適用於銀行的特別清理機制（special resolution regime, SRR），因而改變了英國銀行倒閉時適用普通破產程序的傳統。SRR由三部分組成，即穩定化措施、銀行破產程序及銀行管理程序；相關主管機關包括英國央行（BoE）、財政部及金融服務管理局（Financial Services Authority, FSA），其中有關破產程序內容如下：

A.銀行破產令（bank insolvency order）之申請

《2009年銀行法》排除普通破產程序規定，亦即原先得由銀行及銀行之債權人申請破產之權利，轉由監理機關行使，以啟動銀行破產程序。其次，有權向法院申請銀行破產令之監理機關包括：英國央行、FSA及國務大臣（Secretary of State）。再者，於提出破產申請時，必須提名破產銀行清算人（liquidator）人選。

B.申請銀行破產令需具備下列三個理由：

理由A：銀行無法或可能無法償還其債務，且必需表明銀行根據協議到期應付未付之違約金額。

理由B：銀行清理符合公共利益。

理由C：銀行進入清理符合正當及公平原則。

(2)英國南海抵押貸款投資公司（Southsea Mortgage & Investment Company Ltd, 下稱Seuthsea銀行）之清理經驗

Southsea銀行設立於英格蘭南部海岸的Portsmouth 地區，是一家擁有250多戶存款戶及約740萬英鎊存款的小銀行，因經營不善，2011年6月中在FSA決定啟動SRR及隨後英國央行向法院提出銀行破產令申請後，獲法院同意進入破產程序，並指派BDO LLP會計師事務所擔任該行清理人，且於2011年6月16日停止營業。

FSA在作成上述決定時，已確

認符合2009年銀行法之啟動SRR條件：即Southsea銀行不再符合FSA規定（2000年金融服務及市場法，Financial Services and Markets Act 2000）之作為存款收受者的營運門檻條件，且沒有合理的可能性，使該行能再次符合門檻條件。英國央行在向法院提出申請時，亦與FSA及財政部進行討論，並根據銀行法對SRR目標的可能清理選項進行評估。而英國央行提出申請後，法院認定Southsea銀行符合「2009年銀行法」第96條，無法或可能無法償還其債務之規定。

銀行清算人在破產程序中有下列兩個目標：

目標1：確保每位合格存款人的帳戶移轉至另一家金融機構，或在確實可行下讓存款人儘速收到金融服務賠付制度（Financial Services Compensation Scheme, FSCS）的賠付款。

目標2：清算銀行事務，並達成銀行全

體債權人之最佳利益。

該行清算人係BDO LLP會計師事務所，基於目標1優先於目標2之理念，而採取實現目標1的策略，並在達成目標1時通知委員會，以通過「全額賠付清算」。

清算人在任命的第一天營業結束時，便將SCV檔之賠付資料送交FSCS。FSCS在第二天營業結束時已能對80%的存款人辦理賠付款支付。於本案中透過快速賠付讓存款人取得資金，從而大幅降低對金融秩序的影響。

(二)非系統性銀行之破產處理選項

由瑞士巴塞爾金融穩定學院（Financial Stability Institute, FSI）資深顧問Ms. Ruth Walters講授非系統性銀行破產處理選項，摘要如下：

1.處理非系統性銀行倒閉管理背景分析

銀行因性質特殊，例如銀行調配財務槓桿與資金運用期間、提供基本金融服務與作為貨幣政策之傳遞管道等，以

及銀行如發生危機之處理成本高昂，即使小型銀行倒閉也可能引發系統性危機。然而，全球約有三分之一的國家未針對銀行制定專有的破產制度，且依金融穩定委員會（FSB）之金融機構有效清理制度之關鍵要素（Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions，下稱「FSB關鍵要素」）指出，各國僅將銀行清理的國際標準施行於系統性重要銀行。至於，何種破產程序及工具得適用於規模較小的非系統銀行之疑義仍懸而未決。2018年10月號FSI Insight刊載之「如何管理非系統性銀行倒閉」報告，收集了12個國家所實行適用於較小規模銀行之特定破產制度，並與普通破產制度進行比較，以了解其差異，且討論對處理銀行破產的有效要素。

2.破產及清理之定義

(1)銀行破產（Insolvency）及清理（resolution），目前尚無共同一致的定義，且實施的方法各有不同，有採

取行政清理與銀行破產合一制度，也有採行清理及破產分開機制，例如：

- 「FSB關鍵要素」所稱之銀行清理包括清算。
- 有些國家之銀行破產制度包括得以運用之行政清算權力，如資產移轉權。
- 若干地區的銀行清理制度與破產制度涇渭分明，如歐盟。

(2)FSI文獻之定義

前述FSI「如何管理非系統性銀行倒閉」報告，將銀行破產及清理所指之定義如下：

- 系統性銀行之清理：保留倒閉之系統性銀行的關鍵功能，以避免對金融體系造成重大損害，包括引發系統性風險，或損及重大公共利益。
- 非系統性銀行之破產：以有序方法進行銀行清算，並讓債權回收最大化且包含存款人保護等目的。

3.銀行破產制度之共通特徵及分類

(1)銀行破產制度的共通特徵

銀行的重要特徵影響破產程序的多個層面，包括破產啟動、目標及主管機關與債權人的地位。銀行的主要特徵可歸納如下：

- 追求債權回收最大化係銀行破產主要目標

  銀行破產除了於追求滿足債權最大化以外，基於公益性尚有其他目標，特別是如何保護存款人，即使破產已經進入司法程序。此外，維持金融穩定亦屬處理破產銀行的目標。

- 啟動銀行破產的理由較普通破產制度廣泛

  例如資本不足或重大監理違規，即可啟動銀行的破產程序。

- 強化行政機關的角色

  銀行破產係擴大行政機關的任務，特別是負責銀行之清算可能為存款保險機構。

- 弱化債權人的地位

  銀行破產程序除了受償外，傾

向減少債權人於破產程序之地位，例如排除債權人申請銀行破產之權利。

(2)破產制度及程序分類

歸納12個受訪司法管轄區的銀行破產制度及程序，可分為下列幾類：

- 根據法律框架分為二類
  - ✓獨立的銀行破產制度（Free-standing bank insolvency regimes）：指有關銀行破產之相關規定係特別規範於一部單獨的法律、規則或法律文書中，有別於處理一般公司的普通破產制度。普通破產法僅於與銀行破產特別規定不衝突時，始得適用。
  - ✓修正的破產制度（Modified insolvency regimes）：指普通破產法與程序亦適用於處理銀行破產，惟有若干特別規定，以適用銀行的特殊性。
- 依程序分為行政及司法二種程序
  - ✓行政破產程序（administrative

bank insolvency proceedings）：指銀行破產程序由行政機關管理，司法機關未參與或僅有一小部分任務。

✓ 司法破產程序（court-based bank insolvency proceedings）：指銀行破產程序由清算人發動，清算人為法院的官員，行政機關之地位與功用有限。

下表是前述FSI「如何管理非系統性銀行倒閉」一文所載之12個國家之銀行破產制度類型及程序，雖然獨立的破產制度通常為行政程序，如巴西、希臘、義大利、墨西哥、菲律賓及美國，但並非所有獨立的銀行破產制度均是如此。例如，以加拿大及盧森堡之銀行破產制度，雖與一般公司破產規定區分，但仍以法院程序處理銀行破產。同樣地，將銀行破產程序與司法程序結合者，如愛爾蘭及英國，係修改普通破產制度，並就某些重

要的程序規定予以修正後，適用銀行破產程序。

表三　各國破產制度與程序類型表

國家	破產機制之類型	行政與司法程序
巴西	獨立的銀行破產制度	行政程序*
加拿大	獨立的銀行破產制度**	司法程序
希臘	獨立的銀行破產制度	行政程序
愛爾蘭	修正的公司破產法	司法程序
義大利	獨立的銀行破產制度	行政程序
盧森堡	獨立的銀行破產制度	司法程序
墨西哥	獨立的銀行破產制度	行政程序***
菲律賓	獨立的銀行破產制度	行政程序***
斯洛維尼亞	獨立的銀行破產制度	行政程序*
瑞士	獨立的銀行破產制度	行政程序
英國	修正的公司破產法	司法程序
美國	獨立的銀行破產制度	行政程序

*另立法規定以法院程序為基礎之破產制度。

**清算及重建法案（Winding-up and Restructuring Act, WURA）適用於聯邦銀行和不受普通破產法規範的特定公司（即Canadian Bankruptcy and Insolvency Atc）。

***立法限縮法院參與，主要是行政程序。

4.銀行破產的工具或措施

銀行破產制度中可用的工具因國家而

異，至少任何破產程序都涉及資產回收用以償還債權人，以及銀行破產機制可優先償還要保存款人的存款。然而，快速支付要保存款人通常是透過存款保險制度的賠付來達成，此種情況下，存款保險機構在清算中取得要保債權的代位權。綜合12個受訪國家的破產工具如下：

(1)破產工具的種類

- 要保存款賠付及清算。
- 移轉存款：例如以購買與承受（P&A）作為賠付的替代方案，保留存 款提取權限。
- 設立過渡銀行：用於保存倒閉銀行之資產價值，以及減緩存款提領，以等待出售時機。

(2) 在12個受訪國家中，實行行政清理制度者最常任命存款保險機構為清理人。

(3) 有可運用資金時則可擴大破產工具之選項，例如：有充足的存款保險基金可運用時，得採取損失分擔協議或保證等配套財務措施。

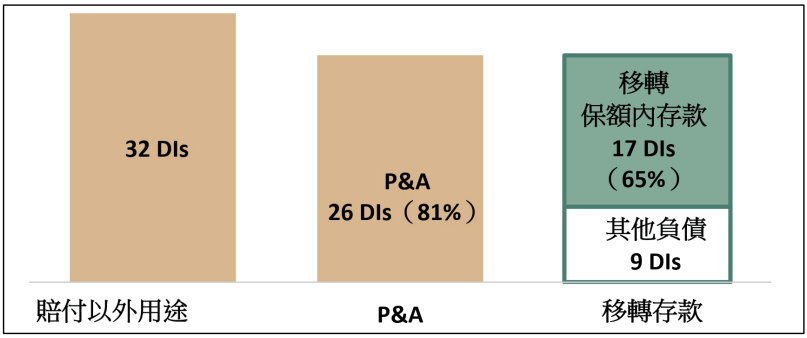
5.使用存款保險基金來防止破產或提供財

務協助

(1)存款保險基金用於賠付以外之用途

- 如下圖所示，於50個IADI成員中，有2/3的成員可使用存款保險基金進行「替代」方案。簡言之，逾80%的IADI成員得提供資金挹注P&A交易，其中約65%只能資助保額內存款移轉，而不得對其他負債提供財務協助。
- 60%的成員可在清理或破產時對銀行或過渡銀行提供財務協助，例如挹注資本或流動性。
- 40%的成員得提供財務協助以防止倒閉。

圖十二　存保基金賠付以外用途



(2)提供財務協助的權限

- 得使用存款保險基金之上限

  80%的案例有財務協助上限或最小成本測試之適用，其中40%的成員在特殊情況下得豁免適用或得超逾上限（通常為對金融穩定或經濟造成風險時）：

  ✓ 資本協助：有上限者90%；可超逾上限者 > 50%

  ✓ 流動性協助：有上限者85%；可超逾上限者40%

- 決策控制權

  ✓ 60%的存款保險機構能全權負責資金的使用決策，其中40%的存款保險機構也是清理機關。

  ✓ 20%的存款保險機構，與其他機關聯合決定資金的使用，其中70%的存款保險機構有否決權。

- 備用（緊急）資金

  ✓ 僅公共資金 - 10%

  ✓ 僅民間資金 - 25%

  ✓ 公共及民間資金 - 60%

✓ 無 - 小於5%

(3)有效的銀行破產制度要素

A.有效的銀行破產制度

- 制定銀行專用破產制度，俾為不符合公共利益門檻或其他狀況需使用特別工具清理時，提供有效的替代工具。
- 可針對銀行業務的特殊性、及時性與專業知識需要，量身制定銀行專用的破產制度，俾有效清理倒閉銀行。
- 在速度、效率、專業知識及債權人保障方面，權衡行政及司法制度：
  - ✓ 行政制度有助加快破產程序：清理銀行倒閉及相關公共利益問題時，首重速度，採行政制度，由行政機關或其指定的清算人作出大部分或全部決定，可減少與法院訴訟程序相較之處理時間與成本。
  - ✓ 銀行破產的專業知識可能集中在行政機關，此亦有助清理速度及

效率。行政制度還可透過提供權責機關傳統清算措施以外的其他工具，為有序銀行破產提供更多的選項。

- 提供更多的清理工具可使破產制度更為有效，且更能保存銀行價值。
- 備妥所有與銀行破產有關的計畫，例如快速移轉存款或存款賠付，以加速清理。
- 任何涉及跨境的破產或清理均是複雜且具挑戰性，單靠銀行專用制度無法解決此一問題，還需跨境協商，而行政機關間的協商可能較法院容易。

B.存款保險基金的使用

- P&A交易：可保護存款人，降低存款保險基金成本，保存金融機構價值，並減少營運中斷對金融秩序之影響。例如：損失分擔交易可以減少首筆資金支付，但需有瞭解交易的員工來監控及評估

承受機構的持續經營價值。

- 財務協助：擴大選項但需承擔風險，包括「雙重危險」、道德風險、評估償付能力、抵押品管理與鑑價，及與中央銀行流動性之關係等。
- 財務協助上限：盡量減少資金枯竭的風險，但可能限制極大壓力情境下的清理選項（如：沒有清理基金）：
  - ✓ 財務協助上限根據包含的成本可能或多或少會有所限制：倘包含間接或連鎖效應衍生之成本，則限制較少。
  - ✓ 存款人優先權的影響：倘保額內存款之債權順位最優先，則破產時存款保險機構的高回收率可能會嚴重限制可用於替代措施的存保基金金額。
  - ✓ 系統性危機之豁免或超逾上限提供更大的彈性，但需為存款保險基金安排足夠的備用資

金。

(三)菲律賓之銀行清算機制：PDIC經驗

由菲律賓存款保險公司（Philippine Deposit Insurance Corporation, PDIC）執行副總經理Ma. Ana Carmela L. Villegas講授菲律賓的銀行清算機制（Bank Liquidation）。

1.法律架構

(1)PDIC章程為管理銀行破產之特別法

菲律賓之問題銀行清理，依2016年修正的PDIC Charter（Republic Act No. 3591, As Amended，簡稱PDIC章程）規定，除允許PDIC於銀行繼續開門營業下進行退場清理，以降低銀行停業帶來的風險及促進金融穩定外，亦提供PDIC得在停業清算下進行無縫移轉，由其他要保銀行以購買資產及承受負債（P&A）方式承接停業銀行，不必提報清算法院核准，逕依債權優先順位辦理資產分配，以加速清算程序及提高停業銀行債權人之回收機會。有關其章程規定的問題銀行清

算內容摘述如下。

(2)PDIC為停業銀行法定清理人（第12條）

PDIC章程第12條規定，當菲律賓中央銀行（Bangko Sentral ng Pilipinas, BSP）貨幣委員會（Monetary Board, MB）勒令銀行停業時，應指定PDIC為清理人（receiver），並依該法執行接管及清算程序。且經貨幣委員會停業的銀行不得再復業。

另依菲律賓中央銀行法第30條規定，貨幣委員會依監理或檢查部門之報告，發現銀行或準銀行有下列情形之一時，無須舉行事前聽證會，即得勒令該銀行停止國內業務，並指派PDIC擔任清理人，清理該銀行：

A.銀行無法支付正常情況到期之債務，但不包括因金融恐慌導致異常需求所引起之無力償還。

B.BSP認定銀行之資產變現價值已不足支應其負債。

C.銀行繼續營業可能造成存款人或債

權人之損失。

D.銀行發生舞弊或有不當處分資產或交易等情事。

(3)清理人職權及銀行清算方式（第13條）

A.清理方式

清理人有權採取下列任何一種或組合之清算模式清理停業銀行，且無需停業銀行股東、董事會、債權人或存款人的同意：

(A)傳統清算。

(B)購買資產及承受負債。

B.清理人之職權

除現行法律授予清理人之權力外，PDIC擔任停業銀行清理人尚具有下列權力：

(A)代表停業銀行清理事務。

(B)為債權人之利益蒐集及管理停業銀行之所有資產、記錄及事務。

(C)盡可能地將停業銀行的資產轉換為現金或其他形式的流動性資產。

(D) 對停業銀行之董事、經理人、員工、停業銀行之代理人及與停業銀行相關或關聯之其他機構提起訴訟及強制執行，以回收資產。

(E) 指派或僱用具有銀行、金融、資產管理或改善管理等能力之人員或機構，代表PDIC執行停業銀行清理人之職務，或協助PDIC辦理相關事務。

(F) 指派或僱用具有取證及詐欺調查能力之人員或機構，辦理不法調查。

(G) 以停業銀行之可用資金，支付公用事業費、租金及停業銀行之員工薪資，但支付之薪資不得超過三個月。

(H) 收取停業銀行之授信及其他債權，且為停業銀行債權人之利益，得變更放款或索賠條款。

(I) 於必要時重新委聘或留任原有之律師。

(J) 為保存或防止資產損耗、贖回停

業銀行之抵押資產，或為盡量減少存款人及債權人之損失，於必要時，得以停業銀行之任何資產為擔保辦理借款。

(K) 停業銀行原訂存款利率異常高於當時正常利率時，清理人PDIC得調降利率至合理水準。惟調降利率之適用範圍為尚未付款之應付利息。

(L) 以銀行可用資金，包括清理人透過資產變現所得，支付資產保管及停業銀行清算所生之合理成本與費用，不需清算法院核准。倘銀行的資金不足，PDIC得先行墊付，並於銀行資金到位時，收回墊付款。

(M) 依民法或其他法律之債權優先順位規定清償債權。

C.資產分配

財產分配應先扣除信託財產，並依據民法規定之債權清償順位製作分配表（Project of Distribution），列明可受分配債權

人之分配數額。清算費用應先於其他債權受償，清算銀行員工之薪資及執行清算程序而生之費用均屬清算費用。此外，PDIC以保險人身份辦理賠付後，其賠付款亦可優先受償。至於存款人之受償順位則與普通債權人相同。債權清償之順位如下：

(A) 信託財產。

(B) 清算費用。

(C) 擔保債權。

(D) 優先債權，例如勞工債權、PDIC之賠付款。

(E) 普通債權。

前述債權分配後若有剩餘財產，可分配給前述債權自停業日起至分配日止依法定利率計算之利息；最後倘有剩餘，再分配予股東。

清理人製作之分配表應經清算法院認可，且依分配表對債權人為清償後，應報經法院裁定清算完

結。

(4)停業通知及接管作業（第14條）

A.停業通知

PDIC受指派為停業銀行清理人後，應將停業通知送交停業銀行現行最高層級經理人，無最高層級經理人時，應於銀行營業場所或主要入口處公告停業通知。銀行停業，於停業通知送達時視為生效。

B.接管作業

銀行經停業清算，應停止收受存款及新增放款、停止董事及股東權限、限制資產處分、金融機構章程及內部規章暫停適用、銀行資產得免受扣押、執行等。

清理人有權行使合理的權力，包括強行打開銀行營業處所及行使必要的行為，以對銀行進行實際佔有及保管銀行資產、記錄、文件及負責該行之事務。

以信託身分為銀行管理信託資金及其他資產的所有董事、高級職

員、僱員或代理人，於銀行停業後，應立即向清理人交代並交出其持有、保管及管理的停業銀行資產、記錄及相關事務。

(5)購買資產及承受負債（第15條）

清算程序中，清理人有權促成其他要保銀行購買停業銀行之資產並承受其負債（即P&A），不需清算法院核准。行使此一權力時，應依民法或其他法律之債權優先順位規則，且遵守PDIC董事會通過之規定。處分停業銀行之分行執照及其他銀行業務執照時，應經BSP核准。

清理人決定一家銀行得否購買資產及承受負債之交易行為，應具終局效力，任何法院均不得予以撤銷。

(6) 傳統清算（Conventional Liquidation）（第16條）

涉及清算法院的組成，該法院具有裁決爭議債權的專屬管轄權及核准停業銀行的資產分配計畫（Asset Distribution Plan, ADP）。

A.資產管理及轉換

(A) 清算人收集的資產應經評估及驗證其存在、所有權、狀況及其他因素，以確定其可變現價值。在資產管理、維護及處置上，清算人應考量成本效益、停業銀行之資源及潛在資產回收性。

(B) 清算人決定停業銀行的資產處分時，應依相關規則及程序之規定，並以公平及透明方式辦理。

(C) 清算人管理及轉換停業銀行資產之方式

i.清算人代表停業銀行到土地登記機關（Land Registration Authority, LRA）、土地局（Bureau of Lands）、契約登記辦事處（Register of Deeds office）、陸上交通運輸辦事處（Land Transportation Office, LTO）、鑑價師辦事處（Assessor's Office）或當地政府單位的其他適當辦事處、證

券交易委員會（Seurities and Exchange Commission, SEC），或其他類似政府機關或民營機構辦理：

（i）所有權文件的真實性驗證。

（ii）註冊停業銀行對特定財產之權益。

（iii）停業銀行資產所有權之合併。

（iv）確保持有之停業銀行資產文件副本經上述相關機構或實體核驗為真實。

（v）確保停業銀行資產經上述機構/實體適當認證。

（vi）執行其他相關作業。

ii.辦理停業銀行自有或抵押品的財產實物及目視檢查，以確定其存在及現況。

iii.依照公認的估價原則、標準及做法，決定資產處分價格。

iv.以公開標售、議價或其他模式

處分停業銀行不動產或動產，包括附購買權租賃，並由清算人依成本效益及資產有效分配予債權人的合理考量後決定之。

v.安排第三方協助清算，管理及處分資產，掌理停業銀行外來或對外提訴案件，並依清算人制定的準則辦理。

(D) 清算人管理及轉換停業銀行資產適用下列規定：

i.土地註冊機關、土地局、契約登記辦事處、陸上交通運輸辦事處、鑑價師辦事處或當地政府單位的其他適當辦事處，或其他類似政府機關，接獲銀行停業通知後，未經清算人同意，不得允許有任何交易影響停業銀行的資產。

ii.銀行經貨幣委員會勒令停業，任何保管或擁有停業銀行資產或記錄之個人或機構，包括但

不限於，停業銀行的存款帳戶、不動產所有權、擔保品、本票、債務或投資憑證等，應立即轉交清算人保管。此等義務應包括存款憑證，如存摺或銀行給存款人的存單。未轉交者，保管或擁有停業銀行資產或記錄之個人或機構，應以清算人信託方式持有該等資產或記錄。

iii. 保管或擁有此類資產之個人或機構，不得允許、授權或造成標的資產相關之提領、移轉、處分、移動、轉換、隱瞞或其他交易，除非清算人另有指示。

(E) 清算人有權將停業銀行資產轉換回收之資金，用於投資政府債券、其他政府擔保的有價證券或投資級債務工具。

(F) 出售銀行及其分行執照所得之收益，應屬停業銀行債權人之利

益，應依存款保險法及民法與其他法律之債權優先順位規定辦理分配。

B.停業銀行清算時申請協助

(A) 清算協助之申請是停業銀行清算的一種特別程序，包括其債權人的附隨權利聲明及其資產處分之有效債權支付命令。

(B) 清算法院對停業銀行之爭議債權具有專屬管轄權，應協助股東、董事及經理人個別責任之執行，並裁定其他可作為PDIC具體執行停業銀行分配計畫之所有問題。

(C) 證券監理法（Securities Regulation Code）及最高法院之行政事務編號00-8-10-SC，題為「公司重建程序規則（Rules of Procedure on Corporate Rehabilitation）」之規定，不適用於停業銀行清算協助之申請。

(D) 清算協助申請書應向停業銀行主要辦事處或清算人主要辦事處所

在地之地方法院提出。

(E) 清算人應自收到貨幣委員會將銀行置於清算之決議起，於合理期限內提出申請書。PDIC通常會於30日內擬具清算計畫，向管轄的地方法院提出清算協助之申請，並於取得法院之裁定後，在法院監督下進行清算程序。

(F) 任何個人或機構對停業銀行資產之賠償請求，應自停業通知公告日起60天內向清算人申報債權，超過期限申報者，不予接受。經清算人拒絕之債權，應自接到拒絕債權之最後通知起60天內向清算法院提出。

(G) 於最終資產分配計畫（final asset distribution plan）提出時，債權未能確定者，無論是因訴訟未決或其他任何理由，均應被視為或有債權，並依建議的最終資產分配計畫，不予支付。

(H) 最終資產分配計畫經法院終局性

命令核准時，停業銀行清算協助申請至此之後，無論其意圖及目的為何均應停止及終止，且清算人、其經理人、員工或代理人因來自停業銀行清算或相關作業產生之任何債權及債務，從此解除。

(I) 清算人應在清理了結期間屆期後，向貨幣委員會及證券交易委員會（SEC）提交一份核定之最終資產分配計畫的執行最終報告（final report）。

(J) 最高法院應頒布實施本節之適當的程序規則。

C.清算（Winding-Up）

(A) 債權人應自法院核准停業銀行最終資產分配計畫之通知公告之日起六個月內，請求賠付本金債權及盈餘分配。此六個月期間，清算人應以受託人身分，為債權人持有最終資產分配計畫分配之資產。如債權人未於前述期間內提

出必要文件或拒絕接受支付之資產，將視為放棄或免除其對支付款的權利。

(B) 登記之個人股東或其正式授權代表或法院指定之股東代表，得自法院核准停業銀行最終資產分配計畫之通知公告日起六個月內，請求分配剩餘資產。此六個月期間，清算人以受託人身分為登記之股東持有最後資產分配計畫分配之資產。前述股東未於六個月內提出必要文件或拒絕接受實物之剩餘資產，將視為放棄或免除其收取剩餘財產之權利。

(C) 前述規定的六個月期限屆滿，債權人及登記之股東未申領之剩餘資產，應轉交財政局（Bureau of Treasury）。

(D) 法院核准停業銀行最終資產分配計畫之通知，自公告之日起六個月內，清算人應繼續保管停業銀行所有相關記錄。期間屆滿後，

清算人有權依相關規範及規則處置。

2.作業架構

PDIC擔任停業銀行清算人的作業目標，為儘速將剩餘資產分配予債權人並終止停業銀行的清算。有關PDIC的清理作業程序及部門如下：

(1)作業程序

問題銀行由貨幣委員會決議清理後，指派PDIC進駐接管，並依下圖程序清理：

圖十三　PDIC進駐接管與清理流程

(2) 功能與結構

PDIC的銀行清理及清算部門包含下列四個組：

- 清理及銀行管理組（Receivership & Bank Management Group）
  - ✓ 辦理銀行接管業務
  - ✓ 管理不屬其他組負責之事務、資產及停業後交易
  - ✓ 評估對停業銀行的債權
  - ✓ 準備及實施資產分配計畫
- 資產管理及處分組（Asset Management & Disposal Group）
  - ✓ 處置資產之準備
  - ✓ 資產保存及管理
  - ✓ 進行市場行銷活動
- 授信管理組（Loans Management Group）
  - ✓ 管理/清理授信組合
  - ✓ 制定授信策略，如重組、和解清償、抵押品法拍
- 清理及清算服務組（Receivership & Liquidation Services Group）
  - ✓ 提供資料、後勤及秘書處事務支

援

✓ 為停業銀行的資產提供清理前、後支援

✓ 預算及賠付交易控制

3.菲律賓銀行清算架構之優點

(1)PDIC執行銀行清算行政程序，可靈活地運用政策及指引，並予以調整及改進。

(2)清算法院作為裁決爭議債權之獨立機關，依現行法律規定進行司法評核程序。

4.PDIC的清算經驗

菲律賓自1963年至2018年底，共有688家銀行停業，其中376家仍在清算中，其餘312家之清算完結報告已獲裁定。

上述已清算完結之312家銀行中，有193家是菲律賓舊中央行銀移交給PDIC清理，其餘119家為PDIC接管、清算完結。有關這119家清算完結銀行（1992年—2018年）之清算情形摘述如下：

(1)行政管理（司法前）

- 此段期間的主要任務是辦理資產保存、回收及分配。
- 自清算開始至資產分配計畫（ADP）報送清算法院的行政管理期間，平均約8年，其中28家銀行（占24%）的資產分配計畫是在5年內（目標期限）提出。
- PDIC面對的作業挑戰：
  - ✓從舊中央銀行承接大量的停業銀行。
  - ✓自PDIC擔任接管人角色以來，停業銀行的數量不斷增加。
  - ✓停業銀行的個案挑戰。
  - ✓資產的法律及所有權問題。
  - ✓資產分佈範圍廣闊。
  - ✓銀行停業後發現的舞弊、違規或異常情況。
  - ✓資源（技術和人力）限制。

(2)司法

- 進行司法程序。
- 自資產分配計畫報送清算法院到到法院最終裁定的期間，平均約1.1年

（或13個月）：

✓2010年前報送的資產分配計畫（有85家銀行）：平均清理時間約1.3年（或15個月）。

✓2010年開始報送的資產分配計畫：平均清算時間約0.6年（或7個月）。

- PDIC於2009年與菲律賓司法學院（Philippine Judicial Academy, PHILJA）合作，舉辦研討會，以便司法機關更瞭解及認識PDIC的職權，以及清算銀行衍生的問題。

(3)行政管理（司法後）

- 進行清算了結。
- 自法院最終裁定到清算完結，平均清算期間約4.1年：

✓2012年之前法院裁定者（102家銀行）：平均4.3年

✓2012年起之法院裁定案件（17家銀行）：平均2.5年

- 2012年設立專門的銀行終止部門，以清理停業銀行的事務，改善並簡

化債權人債權清償作業方式。

5.挑戰及因應

表四　PDIC的清算實務之挑戰與經驗

挑戰	因應方式
• 從舊中央銀行承接大量的停業銀行 • 由PDIC接管的停業銀行越來越多 • 關閉銀行的個案挑戰	• 組成專案小組，專注於清理積壓的資產分配計畫 • PDIC章程第27條規定，除上訴法院外，任何法院均不得就任何訴訟對PDIC發出臨時禁止令、初步禁令或初步強制性禁令（2004年增訂） • PDIC章程第13（e.1）條規定，銀行被清算後，無論何種情況均不得重新開業，且不允許恢復營運（2016年增訂）
• 資產的法律/所有權問題 • 資產分佈廣闊	• 負責清算的重組部門，組成專門從事授信清理/回收及不動產與其他財產處分之小組
• 銀行關閉後發現的舞弊、違規或異常情況	• PDIC章程第10（b.1）條規定，對銀行所犯的舞弊、違規行為及異常情況進行調查，以及在刑事鑑定及詐欺調查中得任命、僱用人員或機構的權力（2004年增訂，2016年修正）

挑戰	因應方式
• 資源（技術和人力）限制	• 作業委外 • 科技技術之採用
• 曠日費時的司法程序	• 與菲律賓司法學院合作
• 執行法院積壓裁定的資產分配計畫	• 設立專門的銀行終止部門，以清算停業銀行的事務 • 改善並簡化債權人債權清償作業方式

6.未來展望

(1)加速提出剩餘265家清算中之停業銀行的資產分配計畫：目標設在2019年至2023年間，清算完積壓的資產分配計畫。

(2)採取支持前項目標的措施：

- 外包服務供應商（會計、授信組合出售顧問、外來的銀行所有權文件驗證、不動產經理商、其他收集途徑）。
- 清算部門的結構、程序及系統審查。
- 加強市場行銷管道。

(3)最高法院頒佈停業銀行的清算程序規

則。

(四)我國的行政清理機制

由我國中央存款保險公司（簡稱存保公司）清理處處長林英英講授我國的銀行清理機制。

1.金融機構退場之法律依據

我國收受存款的金融機構可分為銀行、信用合作社、中華郵政公司、全國農業金庫及農漁會信用部，而其適用的金融監理法規及退場清理規定如下表：

表五　我國清理金融監理法規依據

金融機構類別	主管機關	家數	監理法規	退場清理法律依據
銀行（含外國及大陸地區銀行在臺分行）	金管會	36 29	銀行法	第62條至第69條之接管及清理規定
信用合作社		23	信用合作社法	第37條準用銀行法之接管及清理規定
中華郵政公司		1	郵政儲金匯兌法	無

金融機構類別	主管機關	家數	監理法規	退場清理法律依據
全國農業金庫	農委會	1	農業金融法	第26條準用銀行法之接管及清理相關規定
農、漁會信用部		311	農業金融法	第36條至第37-2條之代行職權及命令合併

2.問題金融機構強制退場要件

(1)銀行及信用合作社

銀行及信用合作社的強制退場要件，依銀行法第62條及64條規定：

- 第62條第1項規定：銀行因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，主管機關應派員接管、勒令停業清理或為其他必要處置。
- 第64條規定：銀行虧損逾資本1/3者，經主管機關限期補足資本；逾期未經補足資本者，應派員接管或勒令停業。

- 第62條第2項規定：銀行資本等級經列入嚴重不足者，主管機關應自列入之日起 90日內派員接管。但經主管機關限期完成資本重建或限期合併而未依限完成者，自屆滿之次日起90日內派員接管。所謂資本嚴重不足，依銀行法第44條第3項規定，指銀行自有資本占資產總額比率低於2%。或銀行淨值占資產總額比率低於2%者，均視為資本嚴重不足。

(2)農、漁會信用部

農漁會信用部的強制退場要件，依農業金融法規定：

- 第37條第1項規定：農漁會信用部因業務或財務狀況顯著惡化，不能支付其債務或有損及存款人利益之虞時，中央主管機關應停止農、漁會代表、理事、監事或總幹事全部職權或其對信用部之職權，並指派適當人員代行職權。
- 第36條規定：農漁會信用部累積虧

損超過信用部上年度決算淨值1/3，或逾放比率超過15%者，經輔導3年；期滿未達改善目標，或輔導期間經主管機關認定無輔導績效者，或經中央主管機關派員代行職權者，中央主管機關得命令其所屬農漁會合併於其他設有信用部之農漁會，或將其信用部讓與其他設有信用部之農、漁會或全國農業金庫。

3.接管與清理之主要差異

問題金融機構之干預工具有接管與清理，如何運用，通常由相關監理機關提到「金融監理連繫小組」會議討論後決定。二者之主要差別如下表：

表六　我國接管與清理比較表

接管	清理
• 主管機關派員接管問題金融構時，可指派存保公司或其他銀行擔任接管人。	• 存保公司為法定清理人（存款保險條例第41條規定，主管機關勒令要保機構停業時，應即指定存保公司為清理人進行清理）。

接管	清理
• 接管人主要職責：管理及經營受接管機構，維持其營運不中斷，委聘專業機關辦理資產負債評估、公開標售及促成併購事宜。	• 清理人主要職責：依銀行法第62-5條第2項規定，了結現務、收取債權、清償債務。
• 接管期限：銀行法第62-2條第5項規定，銀行受接管期間，自主管機關派員接管之日起為270日；必要時經主管機關核准得予延長一次，延長期限不得超過180日。	• 清理期限：銀行法沒有清理期限規定。

4.對受接管及清理機構之處分措施

(1)停權處分

銀行法第62條之1規定，銀行經主管機關派員接管或勒令停業清理時，其股東會、董事會、董事、監察人或審計委員會之職權當然停止；主管機關對銀行及其負責人或有違法嫌疑之職員，得通知有關機關或機構禁止其財產為移轉、交付或設定他項權利，並得函請入出境管理機關限制其出

國。

(2)經營及管理權

銀行法第62-2條及第62-5條第1項準用規定，銀行經主管機關派員接管（或清理）者，銀行之經營權及財產之管理處分權均由接管人／清理人行使之。前項接管人／清理人，有代表受接管／清理銀行為訴訟上及訴訟外一切行為之權責，並得指派自然人代表行使職務。

5.接管及清理作業

有關存保公司受主管機關指派擔任接管人或清理人的主要作業說明如下：

(1)派員進駐接管或清理之當日

- 當主管機關決定接管一家金融機構或命令一家金融機構停業清理時，通常會在接管或勒令停業當日發出接管/清理函令。函令中會要求該金融機構的董事會成員停止行使其職權，並告知相關機構，存保公司已被指派為接管人或清理人，另會告知股東，其僅有剩餘財產分配權，

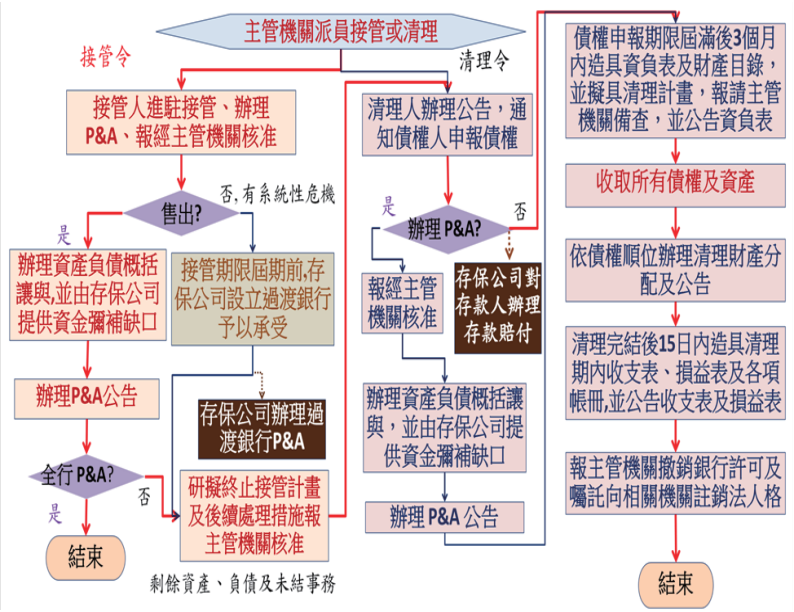
沒有其他權利。

- 存保公司接到接管或清理函令後，其工作團隊會於函令指定之時間進駐受接管或清理機構。然後，將主管機關的處分措施告知受接管／清理機構之負責人，並立即召開佈達會議，請各部門主管參加，宣讀主管機關之函令，並於會後掣發意見告知書，通知相關部門，接著辦理移交事宜。
- 此外，主管機關及存保公司也會在接管／清理當日辦理公告。如為停業清理，存保公司將以清理人身分，另行公告，催告債權人於30日內申報債權，並聲明逾期不申報者，不列入清理。

(2)接管及清理之作業流程

於主管機關（金融監督管理委員會）勒令接管問題銀行或命其停業清理後，即接管與清理之相關作業流程，茲摘要如下圖所示：

圖十四　接管及清理之作業流程圖



由上圖可看出，我國銀行之接管或清理，由主管機關主導，無需向法院聲報，包括接管人及清理人就任及終止接管與清理完結等。

6.銀行清理時之債權順位

銀行清理時之債權順位，依相關法律之規定：

(1)第一順位：擔保債權及最優先債權。例如銀行法第62-7條第6項規定， 在

銀行停業日前，對於銀行之財產有質權、抵押權或留置權者，就其財產有別除權；有別除權之債權人不依清理程序而行使其權利。

(2)第二順位：清理費用及債務。

(3)第三順位：停業機構積欠員工之六個月內工資及依法應給付的退休金與資遣費。（勞動基準法第28條第1項規定，具有最優先受償權）。

(4)第四順位：存款債權及稅捐，包括存保公司賠付的保額內存款、保額外存款及不保項目存款。

(5)第五順位：一般債權。

(6)第六順位：次順位債權。

(7)最後順位：股東權。

7.清理經驗

存保公司自1985年成立至今，共處理過57家問題要保機構，全部是以接管人身分辦理P&A，讓該等機構平順退出市場。其中38家農漁會信用部及10家信用合作社係採全行 P&A，故概括讓與後不須再進行清理；其餘9家銀行，P&A後

留有部分資產、負債及其他未結事務由存保公司續以接管人身分進行了結。

其中一家銀行於P&A後，淨值由負轉為正數，存保公司於報請主管機關同意終止接管後，於2013年將剩餘財產交由該行股東依公司法辦理清算完畢。另有二家銀行，已全部清理完結；有四家銀行因尚有訴訟案及法院擔保金未取回，目前尚在清理中；另有二家銀行，因P&A後尚留有大面積土地及投資股權，因金額比例較為重大，故目前仍在接管中。

六、專題演說三- 俄國央行副總裁

俄羅斯央行副總裁兼DIA Russia策略委員會主席Mr. Vasily Pozdyshev，以「清理銀行不良資產-俄國經驗」為題進行專題演說，首先提及俄羅斯央行於考量是否儘早處理或關閉問題銀行時，主要考慮潛在風險結果有二：1.導致銀行債權人之破產風險；2. 可能危及金融體系穩定之風險。因此，俄羅斯央行在決定是否關閉問題銀行之關鍵因素包括：1. 該銀行對整個金融體系之重要性；2.

該銀行對地區經濟金融發展之重要性；3. 該銀行對金融業之衝擊；4.該銀行之社會重要性；5. 該銀行關係人之利益交易金額大小；6. 該銀行可疑交易之規模；7.清理該銀行之成本或可能發生之損失。無論是及早處理或關閉問題銀行，對該國政府或央行而言均非容易的決策，必須綜合考量上述各種風險及關鍵因素，而非光憑個人感覺及判斷，以維持金融體系穩定。

其次，Mr. Pozdyshev簡報俄羅斯國內銀行清算概況。截至2019年4月，由DIA Russia擔任清算人之清算中銀行共計363件，合計債權金額達3.1兆盧布，其中DIA Russia債權金額為1.8兆盧布。至於已清算完結之銀行共計315家，處分清算銀行資產後之平均回收率為30.5%，每件銀行清算案件的平均時程為3年2個月。

再者，Mr. Pozdyshev說明俄羅斯金融機構之清理。自2017年8月起俄羅斯央行指定新設立之資產管理公司- Fund of Banking Sector Consolidation（FBSC）擔任問題金融機構之清理人，該清理人之職務包括：1.維持問題

金融機構營運；2.管理問題金融機構業務；3.評估問題金融機構資產品質、準備提列適足性與內部程序完備性；4.執行資本重建（bail-in）任務，並減計次順位債務、無擔保債務及股東權益；5.採取避免問題金融機構破產之必要措施，例如擬定重整計畫。於2017年至2019年間，由FBSC清理之問題金融機構包括：1.銀行10家，其中有3家為大型銀行（D-SIBs），該3家銀行之總資產合計7兆盧布；2.民營退休基金3家；3.保險公司1家。

最後，Mr. Pozdyshev論及依俄羅斯處理問題銀行之實務經驗，總結下列四項結論：

1.清理與清算

有關對問題銀行進行清理或清算途徑之決策，取決於於客觀環境變動與不同背景下，經一定的流程而綜合考量各項判斷標準之決策。原則上，D-SIB與具社會重要的中型地區性銀行通常透過清理途徑進行資本重建與重整，而大多數之中小型則逕行清算而終結。

2.清理程序之進行與主導

問題銀行清理程序得由央行控股之

資產管理公司主導進行，並負責其業務營運，或由政府直接主導清理程序。然而，如由政府主導的缺點在於，政府部門需要更長的時間進行與清理相關的決策。

3.債務與股份

問題銀行清理時所需資金，可帳列該銀行之負債，或以債作股轉換為該銀行之股份。惟，如資金係用於處理銀行不良資產，則通常帳列該銀行之負債項目。

4.資本重建與不法追償

問題銀行進入清理後取得資金，除了待日後營運正常獲利償還外，尚得向造成該行損失之不法人員追償，以填補損失。

七、第三場次-倒閉銀行之資產回收：如何清理該等資產

美國聯邦存保公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC資產行銷處副處長Mr. Richard Salmon主講FDIC處分倒閉銀行清理資產之經驗。

(一)倒閉銀行清理資產之處分-美國經驗

1.處分倒閉銀行資產之目標

聯邦存保公司（FDIC）處分倒閉銀行清理資產的目標如下：

(1)藉由及時、符合成本效益的方式清算倒閉銀行資產，以達成回收最大化及損失最小化。

(2)維護處分倒閉銀行資產具競爭力與公平的競標環境。

(3)FDIC資產管理部門合作，致力維持倒閉銀行資產品質。

2.倒閉銀行資產之類型與處分方式

FDIC區分倒閉銀行清理資產類型為三大類，分別是放款債權、自有不動產（Owned Real Estate, ORE），以及其他資產。另外，依上述倒閉銀行清理資產之分類與特性，以不同的處分方式出售，以回收分配款項，填補損失。

3.倒閉銀行放款債權之類型與處分方式

銀行借款債權之類型包括：商業不動產貸款（Commercial Real Estate, CRE）、工商業貸款（Commercial &

Industrial, C&I）、住宅貸款（Single Family Residential, SFR）、消費者貸款，以及其他正常放款與逾期放款等。

FDIC就倒閉銀行放款債權之處分方式如下：

(1) 公開標售債權

FDIC以公開標售方式處分倒閉銀行放款債權，以期透過競價提高回收款項。通常是銀行倒閉後即進行公開標售，且FDIC不保留倒閉銀行放款債權之任何權利或利益。

(2) 組合式交易（Structured Transaction）

所謂組合式交易係指FDIC保留收取利息權利，而將倒閉銀行放款債權移轉予第三人管理（下稱債權管理人），而債權管理人則須支付一定價金予FDIC作為受讓債權之對價，並與FDIC共同分擔管理債權之成本與風險，並且共享孳息。

FDIC採用組合式交易之最大理由係為了最大化債權回收，並最小化承擔風險，同時也考量在履約正常的前

提下，長期債權回收累積價值往往高於銀行倒閉時立即處分放款債權之價值。

(3) 強化信用之債權保證結構性債券

基於全球金融危機發生而得到之教訓是：如數家大型金融機構同時或先後倒閉，將造成資本市場的急凍。此時，不論是整批債權，或不動產抵押債權證券，均將因流動性不足而導致市價崩跌。為提升市場信心，FDIC遂發行經其保證，以強化信用之債權保證證券（Structured Sales of Guaranteed Notes, SSGN），以支撐債權證券之價格。經實施之結果，債權保證證券之價格，平均高於基礎資產債權之1.3倍，有效地提高倒閉銀行放款債權之價值。

4.倒閉銀行持有不動產之處分

FDIC清理之銀行持有不動產來源主要有四：銀行投資之不動產、銀行營運所需之行舍、FDIC承受之不動產，以及經清查倒閉銀行資產而取回之資產。

自2008年以來，FDIC已經處分之倒

閉銀行持有不動產14,806件，粗估累計金額52億美元，主要是以公開拍賣或傳統仲介通路銷售。

(二)日本倒閉銀行資產回收-整理回收機構之角色與功能

日本存款保險公司（Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ）副總裁Mr. Takamasa Hisada主講本場次之日本倒閉銀行資產回收專責機構與實務。

1.日本存款保險公司（DICJ）現況概覽

有關日本存款保險公司（DICJ）之公司背景整理如下表：

表七　日本存款保險公司概況表

設立日期	1971年
員工人數	412人
法定職責	損失管控型之存保機構
任務與功能	存款保險與金融機構重整管理人（Financial Administrator）
要保機構家數	559家
保障額度	1,000萬日元（約92,000美元）
保險費率	單一費率制度（0.033%）

存款保險準備金	4兆日元（約370億美元）
DICJ之附屬單位	1. 清理回收機構（Resolution and Collection Corp., RCC） 2. 日本區域經濟活化機構（Regional Economy Vitalization Corporation of Japan） 3. 東日本大地震受災企業者再生支援機構（The Corporation for Revitalizing Earthquake-Affected Business） 4. 特定過渡公司（Specified Bridge Companies）

2.清理回收機構（RCC）之簡介與資產回收執行情形

RCC係於1999年，由住宅貸款管理機構與清理及資產回收銀行合併組成，且為DICJ百分之百持有。RCC專司回收向倒閉金融機構承購之債權與其他請求。RCC目前資本額為120億日元，總資產6,780億日元，員工數320人。

RCC之營運模式為向其母公司DICJ借款，取得資金後依市價承購倒閉金融

機構之相關資產與債權，並進行債權催理與資產變價，於回收資金後向DICJ清償現欠。RCC承購資產與債權之帳面價值合計36.7兆日元，承購價格為9.8兆日元，已收回之資產與債權總值達10.1兆日元。

3.RCC催理政策與程序

有關RCC之催理政策與程序舉其要者如下：

(1)就因金融機構倒閉受有損失且不可歸責之債務人

RCC將與此類無責債務人進行深入討論，並要求其正確揭露其財務狀況後，RCC視個案採取合理的催理程序，並協助債務人維持與重建其營運。

(2)就不償還債務且拒絕與RCC合作而揭露財務狀況之債務人

RCC將就該等可歸責之債務人嚴格執行催收，採取包括提起訴訟之一切催理作為。

(3)就依原借款契約定期清償之債務人

RCC將請求渠等債務人依約繼續清償本金與利息。

(4)就債務人因不能清償與RCC且經RCC確認其確屬無力清償者

RCC將於正確評估該等債務人之財務狀況，並與其協商減免還款之相關條件。如該等債務人（如為企業）尚有繼續經營價值，或是有充分理由足認其業務重整之可能，則RCC將擬定重整計畫協助該等債務人。

(5)就經協商減免還款或經執行重整計畫而仍無力清償之債務人

由於此類債務人經減免或重整仍無法依協議定期清償，業失期限利益，故RCC 將依兩造間之協議要求一次性還款。亦即如屬有擔借款，則RCC將要求債務人妥善出售抵押物後清償所欠債務；倘屬無擔保借款，則將要求債務人提出財務簿冊，據以討論與協商還款計畫。

4.限額保障下的清理程序

在無系統性風險之虞且限額保障下

之清理程序如下：

(1)週五（接管日）：開始執行清理倒閉銀行程序

- 日本金融服務廳勒令接管經營不善銀行並任命DICJ該倒閉銀行之接管人。
- DICJ就任倒閉銀行接管人後，即向法院法院申請民事保全程序，以確保賠付程序順利進行，並執行存款歸戶程序。
- 倒閉銀行則應將存款歸戶資料分為要保及不保存款，以辦理賠付，並準備於遭接管後之週一重新營業。

(2)接管後週一：倒閉銀行恢復營業，以辦理存款賠付及繼續執行必要放款業務。

(3)接管後六個月：

- 就倒閉銀行之不良資產與不保存款先進行拍賣，或交由RCC辦理清理作業，俾使回收價值最大化。
- 將倒閉銀行之正常資產及要保存款移轉予過渡銀行，以利進行後續

標售作業，並移轉予得標之承受銀行。

5.兩種資產清理模式

依日本清理倒閉銀行資產的實務經驗，區分處分時點，歸納下列兩種資產清理模式之優劣：

(1)立即處分資產之優劣分析

於銀行倒閉後立即處分其資產之優點在於減少資產因未來市況變動導致跌價的風險，以及資產處分係經公開透明標售程序，可減少人為不臧等弊端。反之，火速處分資產往往無法以公允市價出售，以提高其回收率，並且將使承受之投資人風險提高，以及無配套措施下，將使倒閉銀行債務人無法繼續取得融資，或被迫清償借款，而因流動性不足被牽連倒閉。

(2)遞延處分資產之優劣分析

如於銀行倒閉後遞延處分其資產，其優點為得等待景氣復甦而提高處分價格，以提高回收率。此外，得提供配套措施（如依原借款繼續覆

行，或協商還款方案），使倒閉銀行債務人不致因欠缺營運資金而受累倒閉。然而，其缺點則長期持有保留資產，將增加管理成本，亦可能因景氣持續低迷，產生更大的跌價風險。

(三)韓國資產回收實務經驗與案例

本場次接續由韓國存款保險公司（Korea Deposit Insurance Corporation, KDIC）國際合作室主任Mr. Cha Yong Yoon簡報韓國資產回收實務經驗與案例

1.資產回收概述

金融機構倒閉時，由KDIC提供資金協助清理，如該資金用途係墊付倒閉金融機構債權人之預先分配款項，則於其清償債權人後，由KDIC承受原債權或倒閉金融機構之資產後，以進行資產回收與催理作業。

KDIC將所承受之資產或債權區分二大類-正常資產與不良資產。KDIC視資產或債權之特性而依不同途徑出售後，所收取之款項，則用以清償倒閉金融機構尚未受償之債權人（包括KDIC）。

例如不動產資產以公開標售方式處分，如為有價證券，則視有無上市櫃，分別處分換價，倘以債權為標的，則進行催理作業。至於其他特殊資產，則視其屬性，採取最適清理方案。

2.資產回收案例

(1)個案1：海外資產之處分與回收

本案之標的為銀行的海外分行，因該分行位於境外（即柬埔寨），以及如承受該行除了須依當地法令經營外，其營運模式與韓國境內銀行顯然不同，致處分困難。其次，柬埔寨有關當局亦公告將限期撤銷該分行之營業執照，更增加清理的難度。

KDIC於接管後，即於當地開設辦公室清理分行標售相關事宜，並向柬埔寨政府申請且獲同意暫緩撤銷該分行營業執照至標售完成，最終成功標售該分行，並收取990萬美元之回收款項。

(2)個案2：大批藝術品之處分與回收

本案之標的為近2,000件之藝術

品，且該批藝術品之價值與類型不一，導致處分困難。KDIC為尋求潛在買方，乃舉辦公開展覽與系列會議，並依藝術品之價格，採取公開拍賣與上網標售方式出售，共獲償200萬美元。

(3)個案3：船隊之處分與回收

本案之標的乃是一批16艘商船之船隊，由於處分當時航運景氣低迷，故向國際大型航運業者諮詢其專業意見，而採取優先出售較新之船艦，以及先行出租而同時尋求買主之策略，以期提高回收款項，共獲償1,630萬美元。

(4)個案4：客運轉運站體之處分與回收

本案之標的係興建中之客運轉運站體，KDIC接管後則提供資金繼續興建。同時，於完工後為提升標的之售價，乃著手招商引進超市與電影院業者承租進駐，共獲償2,900萬美元。

3.清理及資產回收經驗分享

(1)清理程序

依韓國實務，法院於宣告銀行破產之同時，往往指定KDIC為破產管理人，其主要原因有二：（1）KDIC 作為最大債權人，具有強烈動機達成倒閉銀行資產回收最大化之目標；以及（2）KDIC係公益法人，不致受私人之利益影響，而公正執行破產管理人之任務。

(2)資產回收制度

如前所述，KDIC為追求資產回收最大化的目標，將視債權之特性而依雙軌回收途徑出售。倘屬一般資產之不動產、有價證券與債權，則尋求傳統途徑予以處分與變價；又如屬前揭處分案例之特殊資產，則將視個案標的屬性，採取最適清理方案。

此外，KDIC尚利用法定權限與該國檢察機關協力，調查有責任的不法債務人隱匿之財產，並依法律途徑追償，以填補倒閉金融機構所受之損失。

(3)培訓員工之專業與實務經驗

綜上，執行倒閉金融機構資產回收任務，有賴具各方面專業知能與豐富實務經驗之員工，亦為KDIC重要資產。故培訓員工兼具專業與實務經驗，乃是KDIC重要既定政策。

肆、心得與建議

一、及早處理或關閉問題銀行時，需綜合考慮各種風險及影響金融穩定之關鍵因素，以利有效維持金融穩定

俄羅斯央行副總裁Mr. Vasily Pozdyshev於專題演講時提及，俄羅斯央行在考慮及早處理或關閉問題銀行時，主要考慮潛在風險結果有二：1.導致銀行債權人之破產風險；2.可能危及金融體系穩定之風險。此外，決定是否關閉問題銀行之關鍵因素包括：1. 該銀行對整個金融體系之重要性；2. 該銀行對地區經濟金融發展之重要性；3. 該銀行對金融業之衝擊；4.該銀行之社會重要性；5. 該銀行關係人之利益交易金額大小；6. 該銀行可疑交易之規模；7.清理該銀行之成本或可能發生之損失。

俄羅斯央行認為無論是及早處理或關閉

問題銀行，對該國政府或央行而言均非容易的決策，必須綜合考量上述各種風險及關鍵決策因素，而非光憑個人感覺及判斷，以利維持金融體系穩定。此外，Mr. Pozdyshev認為，問題銀行是不當經營管理所衍生，不應完全歸咎金融環境之惡劣。因此，用對的人管理銀行才能對抗惡劣的經營環境。

二、維繫金融穩定之信心、有效保障存款人權益、有序清理及降低金融不確定性風險是國際存保機構協會在保障存款人權益方面之核心目標，建議存保機構宜朝該目標之方向持續努力

國際存保機構協會（IADI）秘書長Mr. David Walker在專題報告指出，IADI致力推廣其會員在保障存款人權益方面，致力達成四個核心目標，即維繫金融穩定之信心、有效保障存款人權益、有序清理及降低金融不確定性風險。上開四項核心目標，是各國存保機構在執行賠付存款人時必須確保的目標，否則將對金融穩定及社會秩序帶來極大衝擊。Mr. Walker經由多年觀察認為，各國存保機構在實際執行上述核心目標時，與理想仍存在若干差距，主要包括：1.清理相關法令

未臻完備；2.與賠付有關資訊系統建置稍有落後（尤其是建置單一存款人歸戶系統）；3.新金融商品與賠付未適時列入綜合考量；4.公共認知度仍偏低；5.金融安全網成員之合作機制仍有不足；6.跨國問題銀行處理合作機制不完備；7.賠付資金有不敷支應之現象；8.抵銷及信託制度影響賠付效能問題，尚未有效解決。以上各項差距是各國存保制度為達成核心目標時，必須努力以赴之關鍵，以利達成落實有效保障存款人之目的。

三、發生銀行倒閉事件時，存保機構能及時賠付存款人，不僅為存保機構之重要職責與功能，亦是重大挑戰。倒閉銀行提供之存款資料品質良窳，特別是單一客戶歸戶電子資料檔案（SCV檔）至關重要。建議存保機構應持續要求其會員遵守電子資料檔案格式與內容相關規範並定期查核

德國自2010年起，開始要求存款機構應準備與提供SCV檔，並規範SCV檔之格式與內容，德國銀行稽核協會就存款機構編製SCV檔進行資料查核以確保資料的正確性。此外，德國銀行稽核協會按區分資料類型與項目，依其重要性而進行每年一次表報稽

核，或每4年一次之實地稽核。透過定期性的稽核，確保SCV檔資料的品質。

本公司為計算保險費及履行保險責任計算賠付金額需要，依存保條例及相關子法規定，於2007年制訂「要保機構建置存款保險電子資料檔案格式及內容作業規範」，並請求要保機構自2008年4月1日起依前開「作業規範」規定內容及期限辦理檔案建置事宜。其後，為確保要保機構建置檔案內容之正確性，本公司自2009年起依存保條例辦理實地查核，且為提高查核作業之效率，本公司亦配合開發「電子資料檔案檢核系統」，除提供平日檢核要保機構建置之電子資料檔案正確性外，亦可作為「賠付及墊付系統」之前置資料清理系統。

再者，本公司為配合相關法規修正及要保機構業務演進，仍不定期研修相關系統功能或管理報告。建議仍應持續要求其會員遵守電子資料檔案格式與內容相關規範並定期查核，俾利達成存保機構維護存款大眾信心及穩定金融之目標。

四、持續強化金融危機清理機制，建置更多元化的清理工具，以因應各種情況、類型、規模甚至跨境金融機構清理

有關銀行破產制度及程序，根據2018年10月號FSI Insight刊載之「如何管理非系統性銀行倒閉」報告指出，有10個地區的法律框架採獨立的銀行破產制度，其餘2個地區採修正的公司破產法；而清理程序，有8個地區採行政程序，另4個地區採司法程序。於採行獨立銀行破產制度之國家中，多數採行政清理程序，僅加拿大及盧森堡，採獨立銀行破產制度，但渠等破產事件仍以法院為程序進行之基礎。

有效的銀行破產制度，應針對銀行業務的特殊性、及時性及專業性，量身制定銀行專屬的破產制度，以因應各種狀況而提供有效的替代清理工具。至於就清理程序而論，則以行政制度較具效率，考量銀行倒閉清理首重速度，以及行政監理機關具有銀行業務之專業，故由行政機關或其指定的清理人進行清理相關決策，更將節省時間及成本。另涉及跨境的破產或清理案件不僅複雜且具挑戰性，單靠各國銀行專用破產制度無法解

決，還需跨境協商，各國行政機關間的協商較諸由各國法院裁判，將更適於達成共識。

我國問題銀行清理，係由主管機關依銀行法規定派員接管或勒令停業清理並指定清理人，接管及清理適用銀行法的接管及清理相關規定，不必向法院聲報，屬專法之行政清理制度。另搭配存款保險條例的現金賠付、委託代為賠付、提供財務協助促成併購及系統性危機時設立過渡銀行承受等履行保險責任方式，已具備有效銀行破產制度之要件。

鑒於全球金融危機後，防止對系統性重要銀行破產對金融穩定與整體經濟之影響，已成為國際組織與各國監理機關之主要政策目標。為達成有序清理之目標，除持續加強對問題金融機構的監理強度，及早辨識出金融體系之系統風險訊號，以預作因應外，宜強化清理機制及清理工具。

五、存保機構執行清理問題/倒閉銀行資產任務，係以達到回收最大化及損失最小化為主要目標。惟因資產之種類與特性各異，建議存保機構宜積極培訓處理各類資產之專業人才，以因應未來之需

本次研討會由FDIC、DICJ與KDIC分享處分問題/倒閉銀行清理資產之經驗，渠等執行清理問題/倒閉銀行資產任務，向以符合成本效益的方式，追求資產回收最大化及損失最小化。然而，資產之種類與特性各異，須由不同途徑處分。以KDIC清理經驗為例，相關特殊資產包括海外銀行、價值與等級不同之藝術品、商業運送船隊與興建中之客運轉運站。

除DICJ成立百分之百持有之整理回收機構（RCC）專司回收向倒閉金融機構承購之債權與其他請求外，FDIC與KDIC均設有專責資產管理部門，清理問題/倒閉銀行資產。此外，KDIC尚利用法定權限與該國檢察機關協力，調查有責任的不法債務人隱匿之財產，並依法律途徑追償，以降低倒閉金融機構之損失。因此，為達成回收最大化的目標，建議存保機構宜積極培訓專業人才，以因應執行清理問題/倒閉銀行資產任務之需。

附錄一、國際研討會議程

International Conference

Deposit Insurance and Bank Liquidation: Standards, Best Practices and Innovations

Saint Petersburg, Russia, Thursday 27 June 2019

Venue: Astoria Hotel (St. Isaac's Square 24, St. Petersburg, Russia)

Program Outline

Time	Events
	Wednesday 26 June 2019
19:00 – 22:00	Dinner for Conference participants (Montferrand Room, Four Seasons Hotel St. Petersburg)
	Thursday 27 June 2019
9:00 - 9:30	**Opening:** Welcome Remarks: **Mr. Yury Isaev**, General Director, Deposit Insurance Agency (DIA), Russia Opening Address: **Mr. Vasily Pozdyshev**, Deputy Governor, Bank of Russia Opening Remarks: **Mr. Katsunori Mikuniya**, President and Chair of the Executive Council, IADI, and Governor, Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ)
9:30 – 10:00	**Keynote speech 1: David Walker,** IADI Secretary General ***IADI Core Principles, Guidance and Database on Reimbursement of Insured Depositors***
10:00 – 11:15	**Session 1**: **Deposit Insurance: How to Ensure 7-day Payout** ***Topics to be discussed:*** a. EFDI Non-Binding Papers on *Handling Single Customer View Files* and *Payout in 7 Working Days* b. Use of modern IT solutions/interfaces, etc. for speeding-up payouts c. Deposit insurers' and depositors' access to SCV files ***Moderator***: **Fauzi Ichsan**, CEO, Indonesia Deposit Insurance Corporation (TBC) ***Speakers***: Mr. **Jan Böttcher** – Director, Association of German Banks (TBC) Mr. **Thorbjörn Karp,** Director, Auditing Association of German Banks Mr. **Alexander Chumaev**, Deputy Director, Deposit Insurance Department, DIA Russia
11:15 – 11:45	**Coffee break, Photo session**
11:45 – 12:15	**Keynote speaker –** TBD

12:15 – 13:45	**Session 2: Bank Liquidation by Deposit Insurers: Benefits and Challenges** **Topics to be discussed** a. The Choice between Judicial and Administrative Sanctioned Procedures to Manage Liquidation of Banks b. How to manage failures of non-systemic banks? A review of country practices c. Example of judicial bank liquidation - PDIC d. Example of administrative receivership – CDIC ***Moderator***: Mr. **Mohamud Ahmed Mohamud**, CEO, Kenya Deposit Insurance Corporation ***Speakers***: Mr. **Dalvinder Singh,** Professor, School of Law, University of Warwick, United Kingdom Ms. **Ruth Walters**, Senior advisor, Financial Stability Institute, Switzerland Mr. **Roberto Tan**, CEO, Philippines Deposit Insurance Corporation (TBC) Ms. **Ying-Ying Lin**, Director of the Resolution Department, Central Deposit Insurance Corporation, Chinese Taipei
13:45 – 15:00	Lunch
15:00 – 15.30	**Keynote speaker – Vasily Pozdyshev,** Deputy Governor, Bank of Russia (TBC) ***Bad Assets Bank: Russian Example***
15:30 – 16:45	**Session 3: Recoveries from Assets of Failed Banks: How to Liquidate Such Assets?** **Topics to be discussed** a. FDIC 's practices in asset recovery ***b.*** DICJ's RCC practices in asset recovery ***c.*** KDIC's practices and cases of asset recovery ***Moderator***: **Ms. Marija Hrebac,** CEO, State Agency for Deposit Insurance and Bank Resolution (confirmed) ***Speakers***: Mr. **Richard Salmon**, Assistant Director, Asset Marketing, Federal Deposit Insurance Corporation, USA Mr. **Takamasa Hisada**, Deputy Governor, Deposit Insurance Corporation of Japan Dr. **Seongbak Wi,** Chairman and President, Korea Deposit Insurance Corporation
16:45 – 17:00	**Closing Remarks:** **Mr. Yury Isaev**, General Director, DIA Russia
19:00 – 22:00	Farewell Dinner ("Volga-Volga" Restaurant)

附錄二、第二場次「我國行政清理機制」簡報資料

01

Overview of CDIC's Experience in Handling Problem Financial Institutions (FIs)

Banking Crises in Taiwan In early 2000

Macro Factors

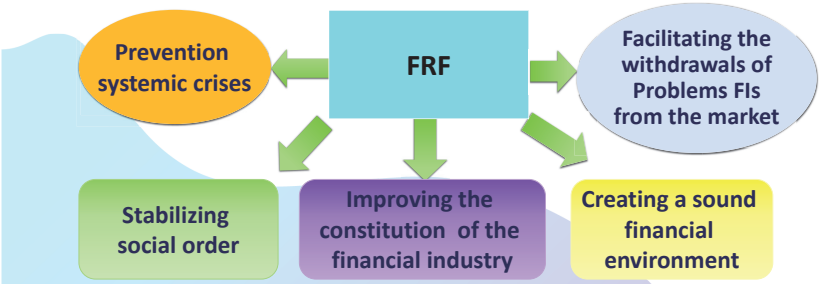
- Recession of real estate market in the 1990's
- Economy recession worsened by the 1997 Asian Financial Crisis
- 1995-1998 Frequent runs on community FIs
- Shocks of earthquake in 1999
- Growing NPLs
- Rampant rumors of a systemic financial crisis

Non-macro Factors

- No explicit exit mechanism to withdraw problem FIs before 2001

Establishment of the FRF in July 2001

Major Objectives



Act for the Establishment and Administration of the Financial Restructuring Fund (FRF)

The Era of the Financial Restructuring Fund

2001~2005

Government appropriated US$ 7.6 billion to provide blanket guarantee for bank resolution

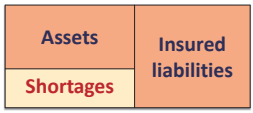
Executive body	▪ Entrust CDIC to handle distressed financial institutions
Applicable problem institutions	▪ Negative net worth ▪ Insolvent ▪ Significant deterioration in business of Financial status, unable to continue operation

The Era of the Financial Restructuring Fund

2001~2005 (cont.)

Methods in dealing with distressed FIs

- CDIC served as a conservator to handle distressed FIs
- FRF Provided blanket guarantee for liabilities
- Distressed FIs were resolved through public bids or negotiations in accordance with least cost principle
- FRF made up the shortages that liabilities exceed assets (Based on P&A transactions)
- No interruption in financial service



Achievements of FRF

- 56 problem institutions exited smoothly from the market
- Over 5 million depositors' rights & interests were protected
- Over 67% employees of failed institutions were rehired
- A systemic banking crisis was successfully resolved
- Total resolution cost was relatively low as 1.7% of GDP

02

Administrative Receivership Mechanism in Taiwan

中央存款保險公司
Central Deposit Insurance Corporation

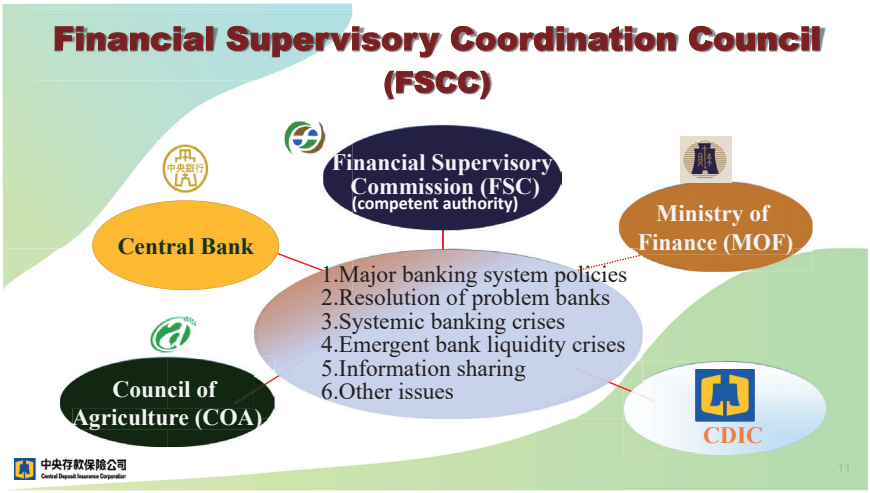
9

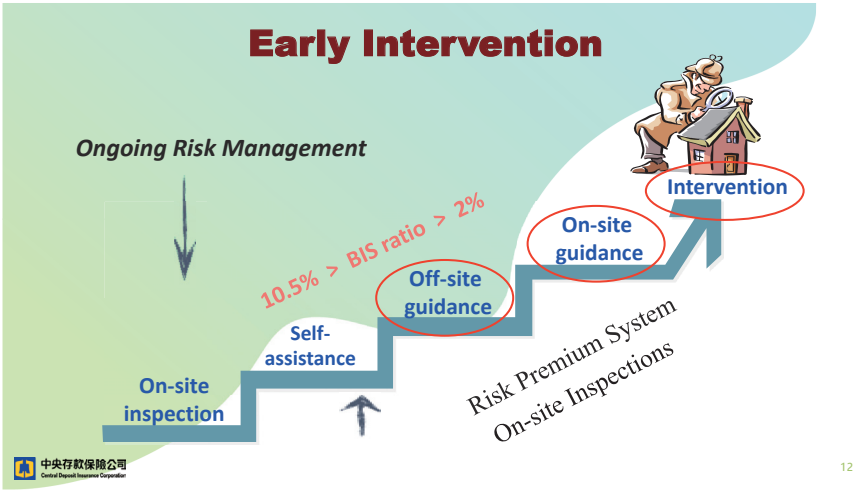
Financial Reform to improve financial system

In 2000	• Amendment of the Banking Act and introduction of PCA & receivership mechanism • To legislate the Financial Institutions Merger Act
In 2001	• To legislate the Financial Holding Company Act
In 2007	• Amendment of the Deposit Insurance Act, exclude least cost limits and the CDIC may set up a bridge bank in the systemic crisis as well as can charge special insurance premium

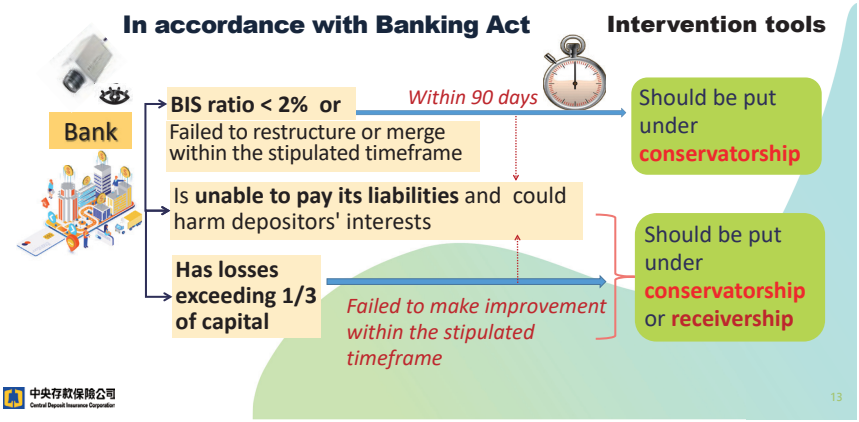
中央存款保險公司
Central Deposit Insurance Corporation

10


Financial Supervisory Coordination Council (FSCC)
Financial Supervisory Commission (FSC) (competent authority)
Central Bank
Ministry of Finance (MOF)
1.Major banking system policies
2.Resolution of problem banks
3.Systemic banking crises
4.Emergent bank liquidity crises
5.Information sharing
6.Other issues
Council of Agriculture (COA)
CDIC
中央存款保險公司
11


Early Intervention
Ongoing Risk Management
10.5% > BIS ratio > 2%
Intervention
On-site guidance
Off-site guidance
Self-assistance
On-site inspection
Risk Premium System
On-site Inspections
中央存款保險公司
12

PCA Mechanism



Conservatorship VS. Receivership

Conservatorship	Receivership
• **CDIC** or **other bank** as a conservator	• **CDIC** as a receiver (Legal receiver)
• **Operational Continuity** (Usually used in systemic crisis)	• **Business suspended**
• The conservatorship period is **270 days** (may extended once for 180 days)	• **No deadline limit**
• The duties of the conservator: **To handle the operations and management of the FI and disposal of the FI's properties, including P&A or merger**	• The duties of the receiver : **To wind up all pending business, collect all outstanding debts and to pay off all claims, and may also facilitate P&A or merger**

中央存款保險公司
Central Deposit Insurance Corporation
14

Financial Institutions under Conservatorship / Receivership

FSC issues a conservatorship/receivership Order

- The duties and powers of the FI's shareholders and board of directors will be suspended.
- The FI is not subject to the corporate reorganization and bankruptcy provisions of Company Law, or the Bankruptcy.

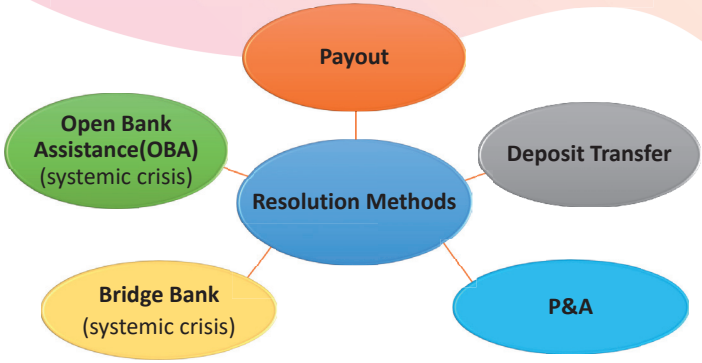
The conservator / receiver will:

- has the right to disposal of the FI's assets.
- has the authority to represent the FI in litigation and non-litigation matters.
- reviews and decides on all matters that should be proposed to shareholders' meeting or board of directors.

中央存款保險公司 Central Deposit Insurance Corporation

15

Resolution Methods of CDIC



中央存款保險公司 Central Deposit Insurance Corporation

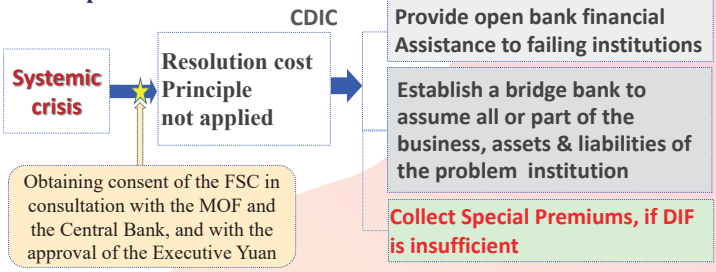
16

Mechanism for Handling Systemic Crises

- **Resolution cost principle**

  Estimated resolution cost < Estimated cash payout cost

- **Exception**



Provisions for favorable P&A transactions (Banking Act)

For the M&A of FIs, the following provisions shall apply, exempt from Company Act, Civil Code, Fair Trade Act and The Protective Act for Mass Dismissal of Employees:

- A resolution of consent to merger is adopted by a majority vote of the shareholders of acquiring FI, whereas **dissenting shareholders may not request buy back of their shares**.
- Notifications of the transfer of debt, dissolution or merger may be **done by a public announcement**.
- The assumption of debt does **not require the acknowledgment of creditors**.
- If the Competent Authority determines that there is a need for exigent measures, which will not have materially adverse effect on financial market competition, **approval of the Fair Trade Commission is not required**.

Tax incentives for favorable FIs M&A
(Financial Institutions Merger Act)

1.The acquiring FI apply for amendment registration of the real estate owned by the Problem FI, **its movable properties that require registration, and all encumbrances, directly process the registration against the certificate issued by the FSC, without paying registration fees,** in the following manner:

- The **stamp tax** and **deed tax** incurred shall **be exempted**.
- Transferred securities are exempted from **securities exchange tax**.
- Where the land assumed by the Problem FI in accordance with the Banking Act is transferred to the Acquiring FI, **the land value increment tax** shall be exempted.

2.The loss before the merger of FIs may be deducted from the net profit of the current year within ten years from the year on which the loss is incurred.

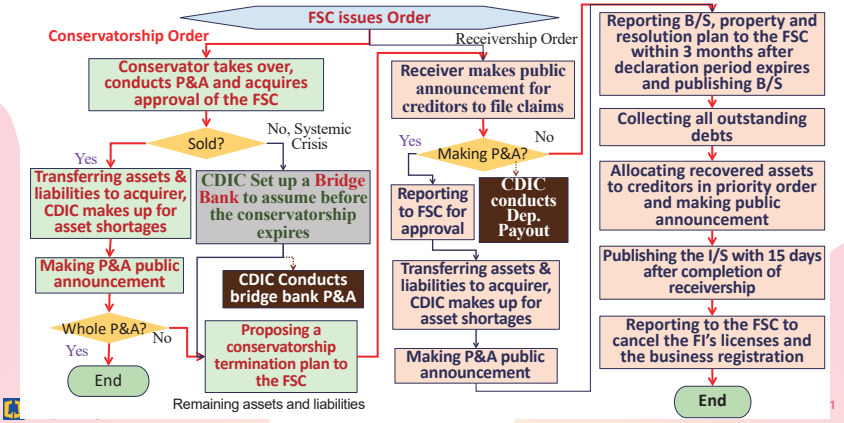
中央存款保險公司 Central Deposit Insurance Corporation

FI under Conservatorship / Receivership
- First day

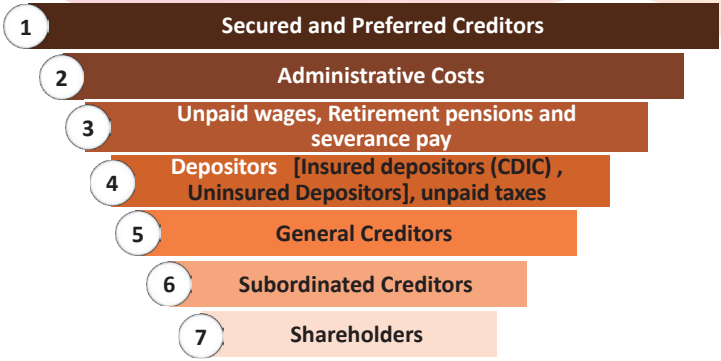
FSC	CDIC as a Conservator/Receiver
Issuing the press release and making a public announcement : • Informing the board members of problem FI to stop exercising their powers • Informing related institutions CDIC has been instructed as the conservator/receiver • Informing shareholders that, apart from the allocation of remaining assets, they would no longer have any rights	• Conservatorship/Receivership task force took over the FI, inform the person in charge of the FI and coordinate the announcement meeting to announce the official letter issued by the FSC • Conservator/Receiver Issues the press release and inform depositors and creditors of their rights through public announcement • Receiver should make a public announcement to request creditors to declare their claims within thirty days

中央存款保險公司 Central Deposit Insurance Corporation

Conservatorship & Receivership Flow Chart



Priority and Distribution of Claims on Recoveries



中央存款保險公司 Central Deposit Insurance Corporation

22

Resolution Experience

57 insured institutions exited from the market from 2000 till now

Whole bank P&A :	**38** Credit departments of farmers' & fishermen's associations **10** credit cooperatives
Partial P&A and liquidated :	**A bank**, after P&A and disposing of all assets, its net worth turned from negative to positive, and the conservator returned it to the shareholders and completed the liquidation in 2013.
Partial P&A and Completion of receivership :	**2 banks** (Subordinated creditors were not repaid)
Partial P&A and in receivership :	**4 banks** (There are litigation cases and deposit guarantees have not been retrieved)
Partial P&A and still under conservatorship :	**2 banks** (Retained assets such as equity and real estate asset)

中央存款保險公司 Central Deposit Insurance Corporation

23

Compared to the Receivership in 2000

	Current receivership	Receivership in 2000
Legal basis	Banking Act	Banking Act and Company Act
Assumed office	Make a public announcement	File a report to the court
B/S & property inventories	Report to FSC and Public announcement	Ratified by the meeting of shareholders and submitted to the court
Making P&A	Approved by FSC in advance	A resolution adopted by a majority of the shareholders
Powers suspended	Yes, the powers of shareholders and board of directors is suspended	No

中央存款保險公司 Central Deposit Insurance Corporation

24

Compared to the Receivership in 2000 (cont.)

	Current receivership	Receivership in 2000
Declaration of claims	Within thirty days	Within three months
Duration of winding-up	No deadline	Six months May apply for an extension
Termination of contract	Yes, contracts can be terminated or revoked	No
Resumption	No	Yes
Insolvent	Continuous receivership	File an application to court for declaration of bankruptcy
Completion of winding-up	report to FSC and make a Public announcement	Report to shareholders for approval, file with court

03 Conclusion

CDIC's Experience and lessons

☞ The receivership of FI and the power of the receiver shall be clearly defined by law

☞ The proceedings for Bankruptcy and corporate reorganization should stay during winding-up period

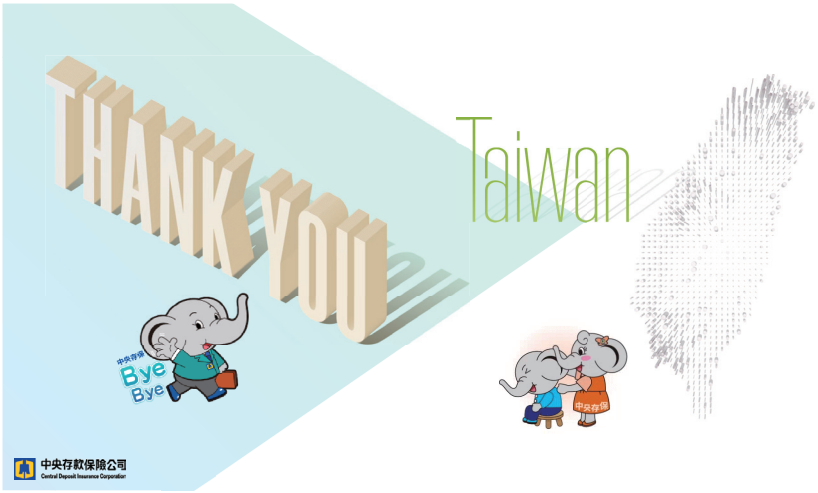
☞ The powers of the FI's shareholders' meeting, board of directors, directors and audit committee should be suspended to reduce receivership barriers

CDIC's Experience and lessons (Cont.)

☞ Resolution decisions on FI should be discussed through financial safety net meetings prior to adoption to reduce external suspicion

☞ Major matters need to be reported to the Competent Authority for approval, such as P&A

☞ With effective winding-up measures, such as
- Public announcements in lieu of Notifications
- Tax and other incentives for favorable FIs P&A



中央存款保險公司
Central Deposit Insurance Corporation

29

存款保險叢書一覽

編號	書名	作者	出版日期	售價(元)
131	2008年全球金融危機紀要與改革趨勢	范以端等八人	101.03	200
132	參加國際存款保險機構協會舉辦「存款保險保費機制及資金管理」訓練研討會報告	范以端 許麗真	101.08	50
133	參加國際存款保險機構協會第十屆國際研討會「危機之後：強化金融穩定架構之必要性」摘要報告	王南華等五人	101.08	50
134	參加國際存款保險機構協會第十一屆「存款保險機構及金融安全網」國際研討會摘要報告	王南華等四人	102.08	50
135	參加國際存款保險機構協會2012年第二場次中高階主管「存款保險：完備之法律架構」訓練會議	陳聯一 黃鴻棋	102.08	50
136	參加歐洲存款保險機構論壇及瑞士銀行與證券商存款保障機構共同主辦「存款保障機制及危機管理」研討會報告	蘇財源	102.08	50
137	參加國際存款保險機構協會第十二屆「金融改革之願景」國際研討會報告	蘇財源等四人	103.08	50
138	參加歐洲存款保險機構論壇及義大利銀行業存款保障機構共同主辦「存款保障機制、投資人賠付機制及危機處理基金在強化消費者保護與金融穩定之角色」研討會摘要報告	范以端 林玉華 蔡佩衿	103.08	50
139	參加MDIC與APEC金融監理人員訓練諮詢會議小組合辦之國際研討會及馬來西亞存款保險公司訓練會議報告	陳俊堅等四人	103.08	100
140	參加日本存款保險公司第七屆圓桌會議「清理機制之最新發展」出國報告	許麗真 陳素玫	103.08	100

編號	書名	作者	出版日期	售價(元)
141	參加歐洲存款保險機構論壇及羅馬尼亞銀行存款保障機構共同主辦「新監理環境下之存款保障機制」國際研討會摘要報告	范以端	105.11	50
142	參加國際存款保險機構協會亞太區域委員會第十二屆年會暨國際研討會報告	林銘寬等五人	105.11	100
143	參加國際存款保險機構協會第十三屆「更新存款保險核心原則以強化金融穩定架構」國際研討會報告	蘇財源等四人	105.11	100
144	參加歐洲存款保險機構論壇與克羅埃西亞存款保險暨處理問題銀行機構共同主辦「航向金融穩定」國際研討會摘要報告	范以端	105.11	50
145	參加FSI—IADI共同主辦「銀行處理、危機管理及存款保險議題」國際研討會摘要報告	桂先農 范以端	105.11	50
146	參加菲律賓存款保險公司舉辦「存款保險基金目標值國際研討會」出國報告	范以端 許麗真	105.11	50
147	參加國際存款保險機構協會第十四屆「危機準備－制度安排與協調、危機溝通及緊急應變計畫」國際研討會報告	桂先農等七人	105.11	50
148	參加FSI-IADI舉辦「銀行處理、危機管理及存款保險」國際研討會暨洽訪英國金融服務賠付機構出國報告	雷仲達 范以端	106.10	50
149	參加國際存款保險機構協會(IADI)第十五屆「預做萬全準備迎戰下次危機」國際研討會報告	黃錫和等六人	106.10	50
150	參加國際存款保險機構協會亞太區域委員會第十四屆年會暨國際研討會出國報告	蘇財源等五人	106.10	50

編號	書名	作者	出版日期	售價(元)
151	賠付作業機制及個案研討國際訓練研討會紀實	中央存款保險公司	106.10	100
152	存款保險政策與管理國際專業訓練研討會紀實報告	中央存款保險公司	106.10	100
153	參加印尼存款保險公司舉辦之第15屆亞太區域委員會年會、亞太區域技術協助討論會暨國際研討會摘要報告	林銘寬等四人	107.10	50
154	參加國際存款保險機構協會第十六屆國際研討會「存款保險通用原則—核心原則於不同金融機構組織架構、職權及類型之適用」報告	蔡佩容等五人	107.10	50
155	參加東南亞國家中央銀行研訓中心與金融穩定協會共同主辦「信用風險規範與監理暨新預期損失準備架構」國際研討會報告	趙　翼	107.10	50
156	參加國際存款保險機構協會第16屆亞太區域委員會年會暨國際研討會摘要報告	林銘寬等七人	108.9	100
157	「問題及倒閉要保機構之處理案例與經驗」國際研討會紀實	中央存款保險公司	108.9	100
158	參加國際存款保險機構協會2019年度國際研討會「實現改革：金融危機後存款保險制度之改變」摘要報告	張祥鍠等五人	109.9	100

展售門市：1.國家書店松江門市：104台北市松江路209號

TEL：02-25180207（代表號）http://www.govbooks.com.tw

2.五南文化廣場(台中總店)：400台中市中區中山路6號

TEL：04-22260330（代表號）http://www.wunanbooks.com.tw

3.三民書局重南門市：100台北市重慶南路1段61號

TEL：02-23617511（代表號）http://www.sanmin.com.tw

國家圖書館出版品預行編目資料

參加國際存款保險機構協會亞太區域委員會年會暨國際研討會摘要報告. 第17屆 / 蘇財源等著. -- 初版. -- 臺北市：中央存保公司, 民109.09
面；　公分. -- (存款保險叢書；159)
ISBN 978-986-5445-11-9(平裝)
1.銀行存款保險 2.金融管理
563.79　　109012707

存款保險叢書之159
參加國際存款保險機構協會第17屆亞太區域委員會年會暨國際研討會摘要報告
著作者：蘇財源、范以端、林英英、莊麗芳、謝欣達
發行人：蘇財源
出版者：中央存款保險股份有限公司
地址：台北市南海路3號11樓
電話：（02）2397-1155
網址：https://www.cdic.gov.tw
印刷者：社團法人中華民國領航弱勢族群創業暨就業發展協會
地址：臺北市萬華區西園路2段261巷12弄44號1樓
電話：（02）2309-3138
中華民國109年9月初版
定價每本新臺幣100元正

展售門市：1.國家書店松江門市：104台北市松江路209號
TEL：02-25180207（代表號） http://www.govbooks.com.tw
2.五南文化廣場（台中總店）：400台中市中區中山路6號
TEL：04-22260330（代表號）http://www.wunanbooks.com.tw
3.三民書局重南門市：100台北市重慶南路1段61號
TEL：02-23617511（代表號）http://www.sanmin.com.tw

GPN：1010901210
ISBN：978-986-5445-11-9

姓名標示-非商業性

本叢書保留所有權利。
欲利用本叢書全部或部分內容者，需徵求本公司同意或書面授權。請洽承辦人徐先生，電話：02-23573220