

# 歐洲存款保險機構論壇（EFDI） 「穩健迎向未來、強化金融穩定」 研討會摘要報告（上）

本公司國關室整理

壹、前言

貳、專題討論

## 壹、前言

本文係出自 2025 年歐洲存款保險機構論壇（EFDI）「穩健迎向未來、強化金融穩定（Embracing the Future on Solid Grounds: Reinforcing Financial Stability）」研討會，議題包括跨境銀行業務未來發展、銀行自有資本及合格負債最低要求（MREL）、歐盟危機處理與存款保險（CMDI）改革、如何兼顧歐洲競爭力、經濟成長與永續發展，以及金融創新等議題。本文亦就歐洲銀行三大支柱、義大利自願性介入機制（SVI）、西班牙與波蘭銀行清理案例等進行探討，以瞭解歐盟存保機制及相關監理機制之發展趨勢，以及在維護金融安定等方面之經驗，均可供強化我國金融監理與存保制度，並思考未來法規政策完善。

## 貳、專題討論

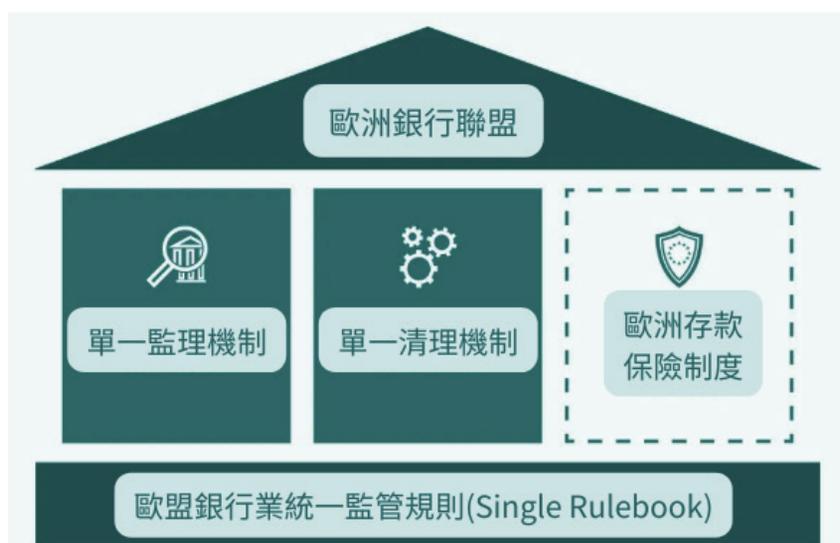
### 一、歐洲銀行聯盟之單一監理機制與單一清理機制

2008 年全球金融危機與 2010 年歐債危機暴露出歐元區銀行體系的三大結構性弱點，包括：

- (一) 銀行與主權風險的惡性循環（bank-sovereign nexus）：歐元區內銀行大量持有本國國債，當主權信用風險上升，銀行資產價值迅速惡化，導致市場對其償付能力喪失信心，反之亦然。
- (二) 監理與決策碎片化：危機期間各國監理標準、反應速度與資本要求不一，導致銀行風險評估與處理標準不一致，造成跨國銀行監理出現「監理套利」與風險傳染。
- (三) 清理與復原機制不足：危機前多數成員國並未建立明確之銀行清理制度，當銀行發生困難時，僅能依賴納稅人資金進行紓困（bail-out），引發廣泛民怨與財政壓力。

為因應跨國銀行風險傳染與避免公帑紓困，歐洲銀行聯盟（European Banking Union）遂於危機後推動建立單一監理機制（Single Supervision Mechanism, SSM）與單一清理機制（Single Resolution Mechanism, SRM），目的係確保當危機發生時，歐元區內大型銀行得以採取一致且迅速之因應措施，穩定金融體系並降低納稅人負擔。

圖 1 歐洲銀行聯盟三大支柱



### (一) 單一監理機制 (SSM)

SSM 於 2014 年正式啟動，適用對象為歐洲銀行聯盟成員國內所有銀行機構。根據單一監理機制法規 (SSM Regulation) 第 6 條第 4 項規定，歐洲中央銀行 (ECB) 訂定一套明確標準，以判斷銀行是否屬於「重要機構 (significant institution)」，並據此決定是否納入其直接監理範疇。該等標準主要涵蓋以下幾個面向：

1. 資產規模門檻：如銀行總資產超過 300 億歐元，則可視為重要銀行。
2. 對本國經濟重要性：若銀行總資產占其母國國內生產毛額 (GDP) 比重超過 20%，且其總資產達 5 億歐元以上，亦將列為重要機構。
3. 具重要跨境業務：凡涉及歐元區跨境業務且規模具一定程度者，亦符合標準。
4. 其他特定情況：若銀行曾向歐洲穩定機制 (European Stability Mechanism, ESM) 申請提供支援；或為確保每一成員國至少有三家最具規模之銀行由 ECB 直接監理；或經 ECB 認定，基於維持高品質監理一致性之需要，即使銀行不符合上述條件，亦得由 ECB 直接接管監理。

截至 2025 年 5 月 1 日，符合 ECB 上述認定標準之「重要」機構為 114 家，由 ECB 負責監管；其餘中小型銀行則由各國主管機關 (National Competent Authorities, NRAs) 監管，惟 ECB 擁有最終審查與介入之權力。

### (二) 單一清理機制 (SRM)

SRM 於 2016 年啟動，並以單一清理委員會 (SRB) 作為清理核心機構，負責評估銀行是否「即將倒閉或可能倒閉」 (failing or likely to fail)，以決定是否啟動清理，以及制訂清理計畫 (resolution plan)。一旦啟動清理程序，各國清理機關 (National Resolution

Authorities, NRAs) 將根據 SRB 指示執行具體清理措施。在資金方面，SRM 設有單一清理基金（Single Resolution Fund, SRF），由銀行聯盟成員國內之銀行機構定期繳納，作為支應清理成本之來源，減少對納稅人資金依賴。

SRM 主要法律架構包括單一清理機制規則（Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR）以及銀行復原及清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD），前者規範單一清理委員會（SRB）與單一清理基金（SRF）之建立，後者則就歐盟銀行進入清理程序前應具備之清理、復原計畫、清理工具與權責分配等加以規範。兩者立法目的在於統一適用歐盟之清理法律並提高清理效率，確保當銀行出現嚴重財務問題或可能破產時，得以一致且有效之方式進行干預與清理，使問題銀行採取內部紓困之方式有序退場，避免向政府尋求紓困（bail-out）。

### （三）歐盟內部紓困工具

歐盟「銀行復原與清理指令（Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD）」所稱之內部紓困工具，其目的包含透過資本重建計畫使問題金融機構回復正常營運，以及就問題金融機構之特定債務減記或轉換為股權二者。在二者之適用順序上，須在使用資本重建仍無法使問題金融機構回復正常營運時，方可使用特定債務減記。

內部紓困係由清理主管機關依法就特定債務行使「轉換為股權」或「減記」之權限，以利進一步採用過渡銀行或搭配營業出售等工具進行清理。至於採取減記或轉換之時點，依清理指令第 59（3）條之規定，於符合本指令第 32 條及第 33 條之清理條件，或若不採取減記或轉換將使金融機構或其母公司倒閉（Will No Longer Be Viable）時，清理主管機關即可採取減記或轉換。

會員國應確保金融機構始終符合自有資金與合格負債的最低要求，最低要求應以自有資金和合格負債金額佔該機構負債和自有資金總額的百分比計算；且須瞭解金融機構的規模、業務、風險狀況、對存款保險基金的影響、對金融市場的影響，以確保資本重建工具可資使用、損失可被吸收、普通一級資本可回復至符合法規之經營門檻。

就減記及轉換順序而言，依序為普通一級資本、額外一級資本、次級資本、非額外一級資本或次級資本且依破產清算程序所訂順位之次級債務、依破產清算程序所訂順位之剩餘債務，包含依清理指令第 44 條、第 108 條所訂順位之存款。此一機制之核心，在於由銀行內部投資人與債權人先行承擔損失責任，而非訴諸納稅人資金進行紓困，以強化市場紀律並降低道德風險，同時遵循「不得讓債權人承受較破產清算更大損失（No Creditor Worse Off, NCWO）」原則，確保清理程序兼顧公平性與法律保障。

圖 2 清理過程主要階段

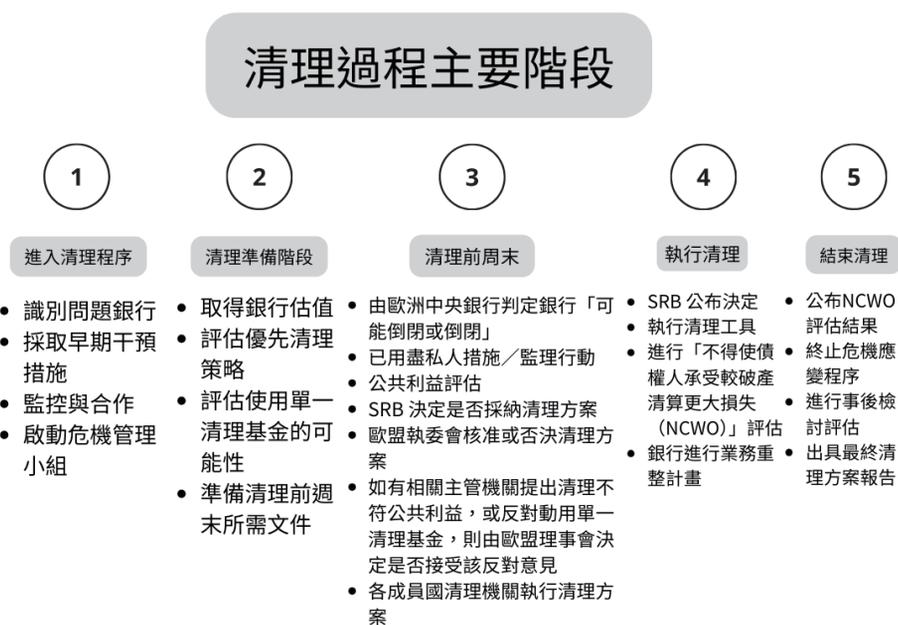
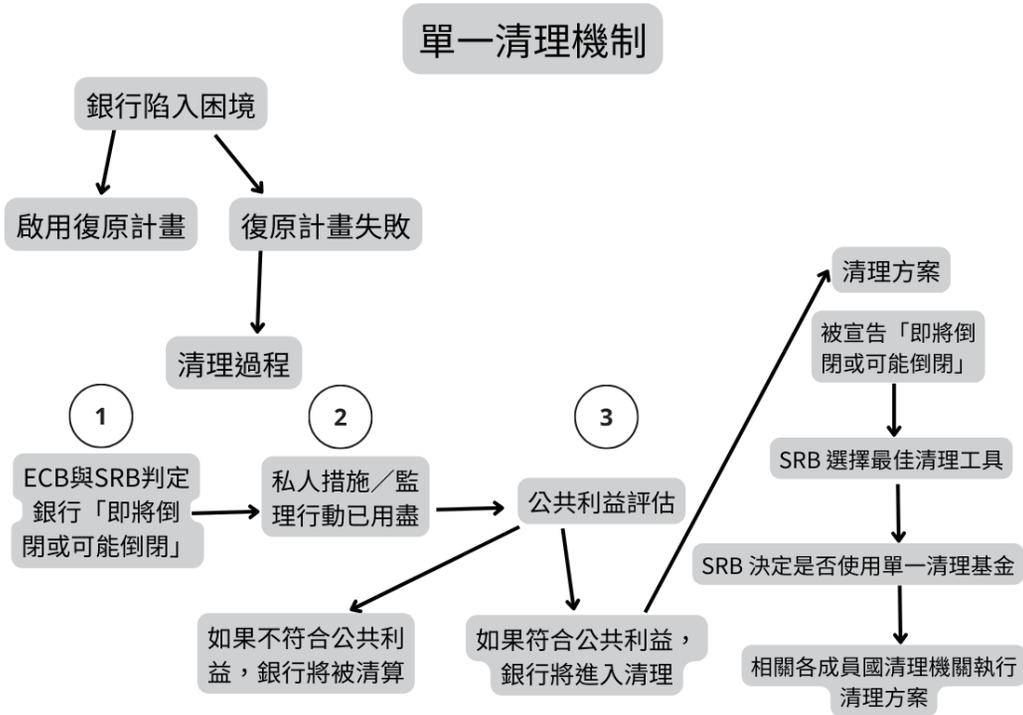


圖 3 歐盟單一清理機制運作



#### (四)存款保險與賠付機制概況

歐洲銀行聯盟目前雖已具備 SSM 與 SRM 兩大支柱，惟其提議建立之第三支柱—歐洲存款保險制度（European Deposit Insurance Scheme, EDIS）尚未正式上路。現階段仍以各成員國既有之存款保險機制為主，並逐步推動存款保險制度整合。

1. 多數歐盟 DGS 採 Paybox 模式，部分隨 SRM 實施轉向 Paybox-plus 以參與銀行清理支援

目前歐盟成員國依據「存款保障指令」（Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD）設立各國存款保險機構，提供每位存款人於單一銀行最高 100,000 歐元之存款保障。傳統上，多數歐洲國家屬於典型 Paybox 模式，即僅於銀行倒閉後辦理賠付，並不參與

銀行監理或清理流程。

然而，隨著 SRM 上路後，部分國家之 DGS 開始在銀行出現流動性危機或被認定「即將倒閉或可能倒閉」前，參與資金支援或實施清理，逐漸過渡成具備 paybox-plus 職權，提升其在銀行清理程序中之角色。

## 2. 歐盟推動建立 EDIS 補充各國 DGS，惟成員國對損失共擔立場分歧，改革重心轉向推動 CMDI

為完善歐洲銀行聯盟架構並建立統一之存保機制，歐盟執委會（European Commission）於 2015 年提出建立 EDIS，作為對各國現有存款保險機制（DGS）之補充，以降低地方性銀行倒閉對整個歐元區金融穩定造成之連鎖衝擊（spill-over risk）；惟各國對建立 EDIS 立場分歧。

葡萄牙、希臘、西班牙等國支持全面損失共擔制度，認為此舉有助於解決銀行與國家財政間之財務傳染風險（bank-sovereign nexus），減少一國銀行拖累整國財政之惡性循環；反之，德國、荷蘭及部分北歐國家則主張各成員國應先完成風險降低（risk reduction）措施（如強化資本），再討論風險共擔（risk sharing），以避免道德風險與財政負擔不均。

南歐國家支持共擔的原因，在於其銀行體質及財政韌性相對脆弱，期望透過共同資金分擔清理成本，減輕本國負擔並降低系統性風險；相對地，北歐及德國等國家之銀行資本及資產品質普遍較佳，且其存保基金累積規模較大，擔心立即實施共擔將因此承擔較多跨國清理成本，並可能降低其他成員國改善銀行體質的誘因。

在 EDIS 架構下，風險共擔主要於成員國間啟動資金互補、共同承擔存款賠付或清理支出之情境時發生，例如：

- (1)單一成員國出現大型或具系統重要性之銀行倒閉，致本國 DGS 承擔能力不足，須動用跨國基金分擔；
- (2)國內多家銀行於短期間內接連發生清理事件，累積支出超過本國 DGS 承擔能力；
- (3)發生突發重大事件（如經濟危機、重大舞弊或嚴重擠兌）導致巨額賠付需求；
- (4)涉及跨境銀行集團清理，須依據存款人分布，由多國共同承擔賠付責任。

由於現階段難以整合各方立場，歐盟近幾年將重點轉向推動銀行危機管理與存款保險（Crisis Management and Deposit Insurance, CMDI）改革，透過先行強化銀行資本、提高可清理性，為未來推動 EDIS 創造條件。

#### (五)中央銀行對金融機構融通機制

##### 1. 歐元體系融通機制之合格擔保品透明且具操作彈性

在歐洲，除了銀行聯盟三大支柱可於危機發生時作為維護金融體系之基石外，緊急融通機制的可預期性與透明度，亦係穩定金融體系與防止市場恐慌蔓延的關鍵要素之一。

歐元區信用機構所適用的流動性援助機制主要是在歐元體系（Eurosystem）下由歐洲中央銀行（European Central Bank, ECB）與歐元區成員國國家中央銀行（National Central Banks, NCBs）提供，兩者共享歐元區信用機構之最後貸款人的角色。

透過歐元體系融通資金之機構均須提供十足擔保。一般而言，擔保品的類型包括具市場流通性的有價證券（Marketable Financial Securities）例如債券，以及其他類型的資產例如不具市場流通性的資產或現金；可作為擔保品的資產稱為「合格資產」（Eligible

Asset)。歐洲中央銀行每天都會更新其所接受的具市場流通性合格資產 (Marketable Eligible Assets) 列表，表明其所提供之融通機制所接受之擔保品。

若信用機構向歐元區成員國中央銀行申請融通，而其欲作為擔保品的資產並未出現在歐洲中央銀行於當日公布的合格資產列表，該信用機構亦可向其擬申請融通之歐元區成員國中央銀行確認該資產是否為合格擔保品。

2. 歐元區緊急流動性援助由各成員國央行提供，歐洲央行負責監督，且僅得向具償付能力之信用機構提供

實務上，緊急流動性援助由歐元區成員國中央銀行提供，因提供緊急流動性援助所產生的成本與風險，均由歐元區成員國中央銀行承擔。歐元區成員國中央銀行所提供的緊急流動性援助受到歐洲中央銀行的檢查與監督，若歐洲中央銀行管理委員會 (Governing Council) 中有三分之二的成員同意，歐洲中央銀行得限制或反對該緊急流動性援助之提供；惟歐洲中央銀行管理委員會之成員僅得在認為緊急流動性援助之提供會干擾歐洲中央銀行的貨幣政策或歐元體系的目標或任務時始可反對。

為避免道德風險，緊急流動性援助僅得向具有償付能力 (Solvent) 但面臨暫時性流動性問題的信用機構提供。所謂「具有償付能力」係指：

- (1) 信用機構依資本要求規則 (Capital Requirements Regulation, CRR)，以其個別或合併基礎報告之普通一級權益 (Common Equity Tier 1) 資本比率、一級資本比率及總資本比率均達法定最低資本水準，亦即普通一級權益資本比率達 4.5%、一級資本比率達 6%，且總資本比率達 8%；或者

(2)信用機構現在雖未達法定最低資本水準，惟可信賴其經過資本重建（Recapitalisation）後，其普通一級權益資本比率、一級資本比率、總資本比率將在 24 週的寬限期內（如有正當理由，歐洲中央銀行管理委員會得決議延長）達到法定最低資本水準，亦即普通一級權益資本比率達 4.5%、一級資本比率達 6%，且總資本比率達 8%。

對於接受緊急流動性援助的信用機構，除了歐元區成員國國家中央銀行會對其收取懲罰性利率（Penalty Interest Rate）外，依據「歐洲中央銀行制度章程」第 14.4 條及其補充程序（Article 14.4 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank with regard to the provision of ELA to individual credit institutions），該等機構亦須依規定提供一系列詳細資訊，包括資產估值結果與折價率、融通金額與期間、利率條件，以及風險擔保機制。由於 ELA 的通報程序具有明確的時間限制與資訊完整性要求，例如歐元區成員國國家中央銀行必須最遲於操作後兩個營業日內向歐洲中央銀行（ECB）報送相關細節，亦促使受援機構在平時即建立良好的資產透明度與資訊揭露能力，進而提升整體財務治理品質。此舉不僅有助於銀行平時即預先管理資產組合以符合融通資格，更能在市場出現壓力時，快速取得支援、穩定信心，進而降低恐慌性擠兌與資金外逃風險。

表 1 主要國家中央銀行對金融機構融資機制之合格擔保品種類彙總表

擔保品 種類		美國 FRB	歐洲 ECB	日本 BOJ	韓國 BOK	新加坡 MAS
證 券	政府債券、地方政府債券、政府擔保債券	V	V	V	V	V
	中央銀行票據、債券				V	V
	金融債券		V		V	
	公司債	V	V	V	V	V
	短期票券	V		V		
	外國政府或央行、超國家組織債券	V	V	V		
	資產抵押證券（ABS）、房貸抵押證券（MBS）	V	V	V	V	
	外幣計價之金融商品	V	V	V		V
貸 款	商業或個人貸款	V	V			V

## 二、西班牙大眾銀行（Banco Popular）清理案例分析

西班牙大眾銀行為西班牙第五大銀行，專注於中小企業（SMEs）授信業務，截至 2016 年底擁有約 1,600 間分行與 12,000 名員工。2017 年 6 月因流動性急遽惡化而遭 ECB 認定為「可能倒閉或即將倒閉」，並於 2017 年 6 月 7 日由 SRB 依據銀行復原與清理指令（BRRD）、單一清理機制法規（SRMR）主導實施清理程序。

### （一）清理背景

1. 資本惡化：2016 年出現 35 億歐元淨損，主因係房地產投資組合價值減損。

- 2.信心危機：市場對其資產品質與資本適足性缺乏信心，導致大規模存款流出。
- 3.流動性枯竭：6月初兩度向西班牙央行申請共達36億歐元之緊急流動性支援（ELA），仍無法滿足資金需求。
- 4.監理預期壓力：市場已預期ECB將要求其進一步提列壞帳準備。

## （二）清理機制與程序

本案係歐洲首次依據「銀行清理與復原指令」（BRRD）與「單一清理機制規則」（SRMR）啟動之跨國清理實例。SRB評估後確認該行滿足下列三項清理要件：

- 1.確實瀕臨倒閉；
- 2.無法以監理措施或私部門方案有效解決；
- 3.清理符合公共利益。

SRB進一步指出，若依一般破產程序進行停業清理，將無法確保該銀行之關鍵功能持續運作，以及避免對金融穩定造成不利影響。爰此，SRB決議對西班牙大眾銀行進行非停業之清理。

## （三）SRB以資產出售與內部紓困清理西班牙大眾銀行，未動用單一清理基金，最終由桑坦德銀行承接

SRB採用之清理工具分別為「資產出售（sale of business）」與「內部紓困（bail-in）」，無須動用單一清理基金。依據獨立評價專家估值，該行資產淨值為負，於基本情境下之估值為負20億歐元，最壞情況下估值可能達負82億歐元。

為此，SRB決議將該行普通股與額外一級資本工具（Additional Tier 1）全數減記，價值約20億歐元，並將第二類資本工具（Tier 2）轉換為普通股後，再將股份移轉予西班牙桑坦德銀行（Banco Santander）。

本次得以順利完成資產出售，部分原因在於西班牙大眾銀行已於數週前主動尋求潛在買方，潛在承購人得以提前審閱該行財務報表。SRB 並於 2017 年 6 月 3 日召開會議，決議由 FROB 正式啟動公開招標程序出售該行。依據「單一清理機制法規」（SRMR）第 24 條第 2 項規定，清理計畫須明確列示由國家清理機關移轉之資產、權利及負債，並於訂定交易條件時，兼顧清理過程之具體情況及相關成本支出；因此，FROB 於招標截止後須審查各投標方案承接範圍是否完整符合清理計畫規定，且交易條件是否合理並具可行性。在此架構下，最終僅有桑坦德銀行（Banco Santander S.A.）提交之方案完全符合受讓條件，並完成收購程序。

### 三、義大利自願性介入機制（voluntary intervention scheme, SVI）

在義大利，存款保險與銀行清理職能由不同機構分別負責。FITD 係義大利存款保障機構，義大利中央銀行（Banca d'Italia）則為國家指定之清理權責機關，依據「銀行復原與清理指令（BRRD）」與歐洲單一清理機制（SRM）架構，負責對義大利中小型銀行擬定與執行清理計畫。

義大利目前採行雙軌存款保險制度，分為「強制性機制（mandatory scheme）」與「自願性機制（voluntary scheme）」兩種。前者係依據歐盟「存款保險指令（Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD）」設立之法定存款保險制度，由義大利存款保險機構（Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, FITD）負責執行，所有符合資格之金融機構均須強制參與。該機制主要功能係於成員銀行破產時，透過賠付或其他法定措施保障存款人權益。

後者則為由部分成員銀行自願加入所組成之自願性介入機制（voluntary intervention scheme, SVI），係屬義大利國內自設制度，運作上較無 DGSD 所規範之限制，故具備較高出資彈性。該機制主要用於介入尚具持續經營能

力（viable）之中小型銀行個案，透過主動出資協助問題銀行重整，協助其營運恢復穩定，避免進入破產清算程序，有效降低整體市場衝擊與潛在賠付成本。

（一）自願性介入機制（Voluntary Intervention Scheme, SVI）成立背景

義大利 Tercas 銀行倒閉危機發生於 2014 年，FITD 遂對其提供援助，包括 2.65 億歐元之資本注資（capital injection）及總額 6,500 萬歐元之擔保（guarantees），以協助 Banca Popolare di Bari 銀行完成對 Tercas 銀行的收購。然而，由於 FITD 所辦理之存款保險機制係依法要求會員銀行強制參與，歐盟委員會（European Commission）調查後認定 FITD 此次介入構成國家援助（State aid），違反歐盟規定。儘管 FITD 使用來自民間資金，但歐盟委員會認為其介入行為仍涉及國家資源，命令 FITD 追回援助款。其後，FITD 透過建立自願介入機制，另向銀行業額外收取資金協助陷入困境之銀行，避免介入行為被認定為國家援助。

（二）FITD 設立自願介入機制（SVI），由會員銀行自願參與並提供營運預算

FITD 於 2015 年以協會（association）形式設立自願介入機制（SVI），由 FITD 會員銀行自願加入，亦可隨時退出（四個月預告期）。截至 2024 年 2 月，SVI 擁有 102 家會員銀行，占 FITD 會員銀行數的 78%，覆蓋 FITD 93.4% 的保額內存款（total covered deposits）。SVI 年度營運預算由 SVI 會員銀行提供，約 45 萬歐元。

（三）義大利 SVI 協助具重整潛力之銀行，強化 DGS 預防性功能並降低賠付成本

SVI 設立目的係針對面臨困難之銀行（特別是中小型銀行）進行介入及財務協助，以促進銀行體系穩定性。SVI 可於危機發生前，應

會員銀行請求，針對資產、收益或流動性方面等面臨困難的銀行進行介入；然而，SVI 僅在會員銀行有切實可行之重整計畫且能最小化 SVI 負擔的前提下，以貸款、擔保、股權購買、資產與負債轉讓等方式對會員銀行進行協助。截至 2023 年 12 月，SVI 已進行 5 次財務協助，總費用約 13 億歐元。義大利實務經驗表明，SVI 在協助具持續經營能力之中小型銀行執行預防性介入或穩定重整時，其實際支應之金額通常遠低於直接賠付所需之成本。在部分個案中，DGS 支援金額僅約為應賠付總額之 10% 左右，即可有效避免清算及大規模賠付支出，有效強化危機處置之成本效率與實現資源的妥善運用。

#### (四)義大利 SVI 介入三家地區銀行整併，成功避免破產賠付並穩定金融秩序

2017 年 12 月，義大利三家地區性銀行—Cassa di Risparmio di Cesena (Cesena)、Cassa di Risparmio di Rimini (Carim) 與 Cassa di Risparmio di San Miniato (Carismi) 因資產品質惡化與資本不足，面臨清算風險與存款賠付壓力。為避免進入破產程序導致法定存保機制全額賠付，增加存保基金負擔，FITD 決定啟動自願性介入機制 (SVI)，以市場化方式進行支援。

本次干預總金額達 7.84 億歐元，由 SVI 協助三家銀行將其部分不良資產 (名目總額共 1.7 億歐元) 打包進行證券化，並認購該證券化產品中的部分夾層級債券 (mezzanine tranche) 及全部次順位債券 (junior tranche)。上述債券後於 2022 年 7 月 21 日，以 660 萬歐元總價出售予由 Dea Capital SGR 管理的義大利重整基金 (Italian Recovery Fund)。最終三家銀行由 Crédit Agricole Cariparma 完成收購，順利完成整體清理程序。

此案係義大利 SVI 機制具體實施之代表性實例，顯示即便未進

入正式清理程序，若 DGS 能於適當時機介入、並引入具市場機制之  
整併安排，仍可有效穩定金融秩序、保障存款人權益，並大幅降低存  
保基金資源支出。

(五) SVI 干預資金由會員銀行按保額內存款比例籌措，收益依出資比例  
分配

SVI 執行介入相關成本與開支（包含 SVI 機制營運費用），由會  
員銀行提供（獨立於 FITD 收取之保費）。SVI 每次執行介入的預算  
於干預案被批准時確認金額，當理事會或會員大會批准提前介入方式  
時，參與銀行應按要求提供資金，提供資金比例以會員銀行保額內存  
款總額為準；清理中及已介入的銀行不納入計算。機制亦可透過市場  
融資的方式籌措資金。此機制利用會員銀行資金進行協助所產生之任  
何收益，扣除相關費用以及償還融資貸款後，應按各自出資比例分配  
給參與該次干預的銀行。

(六) 歐盟認定 FITD 財務協助不構成國家援助，CMDI 改革促使義大利重  
新定位 SVI 角色

歐盟普通法院（General Court）於 2019 年撤銷歐盟委員會認  
定 FITD 預防性介入構成國家援助的決定（Decision (EU) 2016/  
1208）；2021 年，歐盟最高法院（Court of Justice）駁回歐盟委員  
會的上訴，維持普通法院之裁決。隨著歐盟委員會於 2024 年發布  
2024/2033 號決定（Decision (EU) 2024/2033），承認 FITD 對 Banca  
Tercas 的財務協助不構成國家援助，歐盟於 2023 年推出 CMDI，增  
加 DGS 可以提供財務協助促成併購方式履行保險責任後，FITD 刻正  
重新審視 SVI 機制之角色，進一步決定 SVI 未來方向。

#### 四、波蘭銀行擔保機構（BFG）清理案例分析

##### （一）BFG 依據 BRRD 首次執行 PBS 銀行清理，揭示法規實務挑戰並影響後續政策走向

BFG 雖同時身為存款保險機構與清理權責機關，其於清理過程中可使用之清理工具仍受 BRRD 規範，因此其在制定清理規畫時，仍須同步考量清理目標，包括存款人保障、納稅人保護、確保銀行關鍵功能之持續運作，以及維護金融穩定。

BFG 現已執行過四起清理案件，其中於 2020 年 1 月對 Podkarpacki Bank Spółdzielczy (PBS) 銀行啟動清理程序 (resolution)，係波蘭首宗根據「歐盟銀行復原與清理指令」(BRRD) 實施清理之案例。惟該案雖完全依循 BRRD 程序執行 (by-the-book)，其後續發展證實 BRRD 之應用於實務層面仍存在重大挑戰，並對 BFG 後續政策方向產生深遠影響。

PBS 為地方性合作銀行 (regional cooperative bank)，由於長期累積大量不良資產，資產品質惡化且資本持續不足，根據 BFG 判斷，PBS 已不具備清償及透過市場介入得以重整之可能，故符合啟動清理之法定條件。BFG 於 2020 年 1 月 17 日決議對 PBS 實施清理，並採用設立「過渡銀行 (Bridge Bank)」為主要清理工具，該過渡銀行負責承接 PBS 之關鍵業務、資產與存款，並於 1 月 21 日完成移轉後重啟對客戶之金融服務。

##### （二）BFG 對保額外存款進行減記引發社會爭議

BFG 表示，因 PBS 銀行原淨值為負（淨資產為負 1.82 億波蘭茲羅提），依法必須執行資產減記 (bail-in)，對全部次順位債券與 43% 之保額外存款 (uninsured deposits) 進行減記處理，以達成使銀行帳面淨資產值 (Net Asset Value, NAV) 為零之目標。BFG 另以其

自有基金對新設之橋接銀行注資 1 億波蘭茲羅提（約 2,500 萬歐元），以滿足銀行最低資本要求，並用以支應初期營運所需流動性。

本案中，BFG 依規範對保額外存款之公共部門存款實施減記措施，法理上雖符合 BRRD 架構，實務上卻導致一連串負面效應。不僅存款人對銀行進入「清理程序」產生預期性恐慌反應，傾向提前全面領取存款，且因遭減記之公共存款主要為地區學校、醫療單位與地方政府資金，亦引發社會與媒體關注，反映「保障社會公益 vs. 法規遵循」間之政策拉扯。

為此，BFG 於本案後正式調整政策執行原則，承諾未來即便採用過渡銀行或資產出售等清理工具，亦將不再對任何存款實施減記處理（don't touch deposits）。此原則亦延伸適用於後續如 Getin Noble Bank 之清理案，顯示 BFG 實務作法已由「法規導向」轉為「穩定導向」。

PBS 銀行清理案揭示，清理程序一旦涉及存款減記，即便合乎歐盟 BRRD 架構，其對存款人信心與社會接受度之影響仍不容忽視。BFG 因此在後續實務中調整策略，強調以穩定為優先、避免減記存款之方案，並建議未來在設計清理工具與溝通策略時，應將存款人行為納入考量，方能進一步完善清理計畫與調整對清理工具之運用。

### （三）BFG 清理系統性銀行歷經多次工具轉換，凸顯清理程序中彈性運用工具之必要性

清理過程中除了選擇合適之清理工具，保持工具的使用彈性亦同等重要。以 BFG 針對波蘭國內一家前十大之系統性重要銀行進行清理為例，BFG 最初對該銀行採取之清理策略係內部紓困措施，惟因該銀行資本銳減，缺乏足夠的損失吸收能力執行內部紓困，因此 BFG 改執行資產負債移轉（transfer）策略，為其尋找合適買家。

然而，由於該銀行之資本水位遠低於「資本要求規範」，難以為其尋到買家，BFG 於是決定改採其他清理工具，透過設立過渡銀行以及實施資產分離（asset separation），成功於 2024 年 8 月出售該過渡銀行，大致完成清理程序。由此案例可見，清理機關對該銀行採取之清理工具經過不少轉換，從最初之內部紓困、資產負債移轉策略，再到設立過渡銀行與執行資產分離，深刻說明清理機關實施清理過程中須具備多種可使用工具之重要性。唯有保持彈性，清理機關方能真正實現靈活調整、成功發揮其核心功能。

#### (四) Noble 銀行案例凸顯中小型銀行清理中 MREL 門檻之挑戰與彈性策略之必要性

在歐洲因應 MREL 要求，銀行於進入清理程序前須先達到相當於總負債與自有資本（Total Liabilities and Own Funds, TLOF）8% 之損失吸收債務。此一規定雖旨在確保銀行具備足夠資金以吸收損失，惟在實務上，若無法達到該門檻，清理機關將無法依法啟動清理程序，並可能被迫改採破產清算，此舉未必符合維護金融穩定與保護存款人的最佳利益，亦將限制清理機關在方案選擇上的彈性。

以波蘭 Noble 銀行為例，若其發生倒閉，當時預計之賠付金額高達 100 億美元，不僅遠高於存款保險基金儲備，且 BFG 須向銀行業徵收額外費用或向財政部借款，恐引發嚴重金融危機。

故相比於存款賠付，對 Noble 銀行啟動清理程序實為較優之解決方法。惟該銀行之資產負債表無法達到具備 8% 之損失吸收債務，後係仰賴波蘭前八大銀行自願提供近 10 億美元資金，方協助 Noble 銀行滿足內部紓困要求、接續推進清理流程，順利避免引發大規模之存款賠付事件。

Noble 銀行案例說明，清理機關於清理中小型銀行時，更應保有替代策略與彈性，主要因規模較小之銀行資源亦相對不足，尚難因應

緊急情況之時間壓力下，滿足 MREL 要求之 8% 損失吸收債務，該等因素均應納入清理機關實施清理計畫之考量，以確保清理架構對中小型銀行之適用性與可行性。