

目

錄

壹、摘要	1
貳、會議目的	3
參、國際研討會重要內容	5
第一部分 開幕致詞摘要	5
第二部分 近來主要清理機制	8
一、陶德法案第二篇：清理策略概述	8
二、歐盟發布之復原與清理計畫規範	23
三、金融機構有序清理機制在日本之 最新發展	36
第三部分 清理技術	46
四、系統性重要金融機構清理時合格 金融合約之處理	46
五、英國清理機制與清理基金	54
六、加拿大複雜金融機構清理處簡介	65
第四部分 整合性保障機制	76
七、韓國問題機構處理經驗分享與存 保基金管理	77
八、馬來西亞整合性保障機制之設計	90
九、印尼整合性保障機制之發展	103
肆、心得及建議	110
參考資料	116
附錄 會議議程	118

壹、摘要

- 一、主辦單位：日本存款保險公司
- 二、出國期間：民國102年3月5日至102年3月8日
- 三、地點：日本東京
- 四、與會人員：

本次日本存款保險公司於民國102年3月6日至3月7日舉行第7屆圓桌會議，計有來自17個國家／地區（19家機構的38名代表）之國外代表人員參加，包括亞塞拜然、孟加拉國、香港、印度、菲律賓（2家機構）、俄羅斯、台灣、泰國（2家機構）、土耳其、越南（2個機構）等國之存保機構資深官員及銀行代表，主辦國（日本）亦邀請地主國相關財金機關、學術單位計71人共同與會，邀請之講師包括來自美國、匈牙利、英國、加拿大、印尼、馬來西亞、韓國等國之存保公司同仁及專家，就各國清理機制、清理技術及整合性保障機制之最新發展，向與會各國代表說明，場面熱烈。

- 五、研討會主要內容：

本次研討會主題為「清理機制之最新發展」，研討主題有三：(一)近來主要清理機制；(二)清理技術；(三)整合性保障機制。內容主要著重在系統性重要金融機構復原及清理計畫，暨韓國、馬來西亞及印尼整合性保障制度之實施經驗或發展。

六、心得與建議：

- (一) 參酌美國有序清理機制，研議增修相關法令，將復原與清理計畫納為清理機制之一環，並將金融控股公司納入清理機制之處理對象，明定清理資金財源，俾有效因應系統性風險。
- (二) 未來清理計畫申報制度倘於我國施行，對受理申報及審查單位，宜配備充足之專業審查人員，以落實審查作業及發展完善之清理計畫申報制度。
- (三) 借鏡歐盟「資本重建改組經營」機制，金融監理機關對仍有存活能力之問題金融機構，採由新投資人挹注資本及改組經營之重建措施，避免由納稅人或存保基金負擔損失，此種作法值得參考。
- (四) 為穩定金融秩序及維護社會安定，主管

機關宜建立於短期內可恢復金融穩定之法律架構，並與金融安全網成員共同對系統性問題金融機構建構有效之處理機制及緊急融通機制。

- (五) 不論是單一或整合性存款保險機制，制度之設計均應以「維持金融穩定」為前提。另因國外實施整合性存款保險制度實證經驗仍有不足，國際趨勢走向有待觀察。
- (六) 為合理反映保險公司經營風險差異並考量收費公平性，建議主管機關參考馬來西亞及韓國經驗，及早規劃施行保險業之風險差別費率制度。
- (七) 問題金融機構之處理除應積極落實立即糾正措施外，亦應強化籌資機制，俾有充裕資金及時處理其退場事宜。

貳、會議目的

日本存款保險公司(Deposit Insurance Corporation of Japan, DICJ)於民國102年3月上旬假東京召開第7屆圓桌會議，主題為「清理機制之最新發展(New Development in Resolution Regimes)」。本次會議計來自美、英、加、韓、

馬等17國約110名各國存保機構、金融監理單位及學界代表參加，中央存款保險公司係由業務處襄理許麗真及清理處稽核陳素玫代表與會。

本次圓桌會議由日本存款保險公司(DICJ)理事長Mr. Masanori Tanabe致歡迎詞揭開序幕，研討主題有三：一、近來主要清理機制(Recent Initiatives in Resolution Regimes)；二、清理技術(Technical Issues of Resolution)；三、整合性保障機制(Integrated Protection Scheme)，由來自美國聯邦存款保險公司(FDIC)、加拿大存款保險公司(CDIC)、英國金融服務補償計畫(FSCS)、日本存款保險公司(DICJ)、韓國存款保險公司(KDIC)、馬來西亞存款保險公司(MDIC)及印尼存款保險公司(IDIC)等專家學者擔任主講人，就各國清理機制及整合性保障機制之最新發展，向與會者進行經驗分享，每場次結束後進行座談，與會者討論相當熱烈且積極交換意見，此行可謂獲益良多。

本報告即就上列三大主題整理會議內容，主要著重在系統性重要金融機構復原及清理計畫，暨韓國、馬來西亞及印尼整合性存款保險制度之實施經驗或發展，最後為心得與建議，

供交流分享。

參、國際研討會重要內容

第一部分 開幕致詞摘要

日本存款保險公司理事長

Mr. Masanori Tanabe

各位女士、先生們，早上好，歡迎來到日本，非常感謝大家參與日本存款保險公司的年度圓桌會議，這是我們第7次舉辦圓桌會議，從世界各地具相同使命、相同工作性質之同仁一起分享經驗，是有趣且令人興奮的。在金融業務逐漸全球化的今天，已有越來越多的存款保險機構認同國際交流的重要性。因此，今日我們聚在一起交換意見、分享共同的挑戰之意義，比以往任何時候都更加重要。

正如各位所知，日本存款保險公司(DICJ)之歷史比中央銀行之歷史要短得多，但最近幾年我們的任務不斷在擴大。DICJ初創角色僅為“單純賠付者”(paybox)，也就是在銀行倒閉的情況下，支付保額內存款予存款人，保障小額存款人。此後，因各種任務陸續納入這個有限的初創角色中，讓DICJ

擔負比以往更多的任務，如建立過渡銀行和擔任管財人角色。

在去年(2012)金融穩定委員會(Financial Stability Board, FSB)公布存款保險制度專題評論報告中指出，依“單純賠付者”、“賠付者並擁有部分監理權”(paybox plus)、“損失最小化”(loss minimizer)、“風險最小化”(risk minimizer)等4類功能目標區分21個國家之存款保險機構，其中7個國家之存款保險機構之功能目標僅單純為“賠付者”，其餘14個國家之存款保險機構則包含一定程度參與問題金融機構退場處理之功能目標，如DICJ被分類於“損失最小化”，我們擇定最小處理成本的解決策略。

同時，因應全球金融危機之發生，如何有序處理系統性重要金融機構(Systemically Important Financial Institutions, SIFIs)之清理機制，已成為各國金融監理機關之新課題，具體而言，即在不動用納稅人的錢及同時維護金融體系穩定性之情形下，如何有序清理問題金融機構退場，確保金融機構關鍵財務功能之延續，並減少對金融市場之影響。

2011年FSB發布之「金融機構有效清理機制主要特性準則(Key Attributes of Effective Resolution Regimes)」係金融監理發展的一個重要里程碑，現在各國金融監理機關、FSB和其他國際論壇均致力於研訂各種政策措施及立法工作。正如各位所知道的，IADI（國際存款保險機構協會）即是積極參與這些議題討論的一個重要國際標準制定機構。“有序清理”一直是世界各地專家們努力的標竿，如將保險和管財人的職權納入存款保險機構的職權，預估存款保險機構的角色將變得更加舉足輕重及具前瞻性。

近年來還有另一個國際趨勢，許多存款保險機構擔任整合金融安全網之角色，非如過去傳統僅擔任存款保障的角色，如將證券業和保險業納為要保對象。

在這些日益擴大存款保險機構職權的趨勢中，我們選擇了“清理機制之最新發展”作為今年度圓桌會議主題，討論最近發展之清理機制各項措施和整合性保障機制，預期存款保險機構未來的角色將有很大的不同。目前許多國家都面臨著日益惡化的財政狀

況，恢復財政穩健是應面對的挑戰，但是，我們如何促使財務穩定，而不給納稅人增加不必要的負擔，是一個非常關鍵的問題。我希望所有與會者都可以透過本次圓桌會議的討論及經驗交流，得到更多的啓發。非常感謝各位的關注及參與。

第二部分 近來主要清理機制

一、陶德法案第二篇：清理策略概述

美國聯邦存款保險公司複雜金融機構辦公室清理策略及執行組組長
Mr. John Oravec

(一)法律架構

美國有鑒於處理2008年金融危機之經驗，及為終結「太大不能倒」(too big to fail)之現象，於2010年7月發布陶德法蘭克華爾街改革與消費者保護法(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, DFA)。DFA 第一篇(Title I)係為審慎監理系統性重要金融機構，預防系統性風險威脅金融體系，未雨綢繆，Title I 第165(d)條要求SIFIs除需遵守新訂之資本和

流動性規定外，應向美國聯準會(Fed)及聯邦存款保險公司(FDIC)定期申報「快速及有秩序處理嚴重財務困難或倒閉」之清理計畫(Resolution Plan，或通稱為生前遺囑，living will)，每年提報乙次，以改善該等機構發生問題時之清理計畫執行效率，同時有利於監理機關瞭解SIFIs整體經營資訊，預為準備因應，俾未來能快速有序清理。

FDIC亦比照165(d)清理計畫，規定大型要保機構(insured deposit institution, IDI)應申報清理計畫(CIDI Resolution Plan)，說明要保機構發生問題時之清理策略，且需遵循聯邦存款保險法規定，使用存款保險基金最小成本方式處理。倘若僅係大型要保機構之母公司發生如流動性問題等危機，而要保機構本身尚屬健全時，則不適用要保機構清理計畫，且不許動用存款保險基金，至於母公司若情況危急，則採其165(d)清理計畫並依循破產法處理。

DFA第二篇(Title II)有序清理機制(Orderly Resolution Authority, OLA)之制訂

目的，係有鑒於金融危機之經驗，當大型金融機構之規模龐大，組織複雜，全球性業務牽連範圍甚廣，而難以運用現行破產法制及聯邦存款保險法清理權限妥適解決，並可能會因大到不能倒而需政府紓困，因此，為能終止大到不能倒之現象，即制訂Title II規範，以有序清理機制處理大型複雜金融機構。Title II 5項主要元素包括：(1)決定使用時機與指定清理人；(2)授權快速有效之行動方案；(3)維持營運之持續性：移轉資產及負債予過渡性金融公司與相關機構；(4)取得適足流動性；(5)禁止由納稅人買單(Bailout)。

DFA Title II 規定FDIC處理問題金融機構時，不得動用納稅人稅金辦理企業紓困，同時取消FDIC對問題機構使用停業前財務協助之權限，並要求股東及無擔保債權人承擔主要損失，至於處理資金來源DFA授權FDIC可成立有序清理基金(Orderly Liquidation Fund, OLF)，專款處理引發系統性危機之金融機構，並與存款保險基金(Deposit Insurance Fund)相互獨立。

該基金不同於存款保險基金之事先收費方式，而係規定FDIC於需要資金時先向財政部借款，事後則向各大型機構徵收保費用以還款。

(二) Title I 與 Title II 之關係

DFA Title I 規定所有SIFIs及IDIs必須立下生前遺囑，敘明如何在美國破產法或聯邦存款保險法規範下進行清理退場處理，亦即使SIFIs、IDIs與監理單位均了解，倘遇業務無法適用破產法或聯邦存款保險法處理之各項問題時，管理當局可採取解決之步驟或方式，即其目的在於提出可行方案，並證明如何在破產法或聯邦存款保險法之條文規定下，有序的進行清理，而不會產生系統性風險。

當需依DFA Title II規定對於適用金融公司實施有序清理機制時，必須先經Fed及FDIC董事會各自三分之二成員通過該清理提議，再由財政部長諮詢總統後決定可依Title II規定清理該公司，並應指派FDIC擔任清理人。

FDIC依據Title II及聯邦存款保險法之

授權，擔任清理人並承繼受清理金融公司及其資產之一切權利與所有權，接管該公司之資產及營業，亦可擔任該公司旗下確定或瀕臨倒閉子公司之清理人。

此外，FDIC有權承認債權是否存在，並就受清理公司資產利益或債務之轉讓及開始清理後之交易，禁止有欺詐或優待之情事。FDIC亦可拒絕履行清理前已訂定之合約，並廢止有損FDIC清理人利益之合約。

(三)有序清理機制

美國為避免經營失敗SIFIs依破產法制處理造成重大系統性危機，於DFA Title II規定，金融公司（要保存款機構除外）經認定有不能支付或有不能支付之虞，或其倒閉後對美國金融穩定可能造成嚴重負面影響者，財政部長可指定FDIC為清理人(Receiver)，接管該問題公司，並啟動有序清理機制處理，排除破產法及其他清算法律之適用，其內容與現行FDIC清理要保存款機構之機制大致相同，重點規定如下：

- 1.適用對象：OLA適用於失敗金融公司，

包括(1)銀行控股公司；(2)經金融穩定監管委員會(Financial Stability Oversight Council, FSOC)指定為具系統性重要之非銀行金融公司；(3)主要從事金融活動之公司；(4)前三款之子公司主要從事金融活動者，但不包括子公司為要保存款機構及保險公司者，FDIC之清理機制適用對象則為所有要保存款機構。

- 2.清理期限：OLA規定之清理期限為3年，得延長2次，每次1年，FDIC之清理機制則未明定清理期限。
- 3.系統性風險：由財政部長認定，FDIC、Fed及證券交易委員會(Securities and Exchange Commission)等單位得提供建議，經諮商總統後決定。
- 4.清理程序：OLA之清理，由財政部長指定FDIC為清理人，指派清理後應詢問受清理公司董事會是否同意，倘同意，則免除其對清理後所生債務之責任，倘不同意，則財政部長需向華盛頓地區法院申請授權。FDIC之清理機制，係由失敗要保機構之監理機關或FDIC指派FDIC為

清理人。

- 5.清理人職權：無論是OLA或FDIC清理機制，清理人對受清理機構均有完整之控制權。
- 6.過渡機構(Bridge Institution)：於OLA機制，FDIC得設立過渡金融公司，承受失敗金融公司之資產負債；FDIC之清理機制，依聯邦存款保險法，FDIC可設立過渡銀行，承受失敗銀行之資產負債。
- 7.處理財源：OLA處理所需資金由財政部成立「有序清理基金」支應，基金之財源為處分被清理公司之資產回收及對其他金融公司收取評估費用。FDIC清理要保存款機構所需資金由「存款保險基金」支應，基金財源為向要保機構收取之存款保險費。

(四)清理策略之主要目標

FDIC於擬訂清理策略時，應考慮三個主要目標。首先是金融穩定性，確保金融公司之業務經營失敗，不會讓金融體系處於不穩定狀態中，並考量有無直接或間接影響金融穩定之因素，及市場與社會大眾

信心。二是責任制，確保經營失敗金融公司之損失係由債權人及股東承擔，沒有動用納稅人的錢，並撤換失職經營團隊。三是可行性，透過FDIC之清理程序，在無需政府提供任何援助之情形下，將經營失敗金融公司之主要資產負債及營業移轉到其他健全金融公司，建立市場信心，並避免增加市場集中度。

(五) 案例說明

輔以範例說明該策略之運作。假設一家名為ABC之大型控股公司，主要經營業務包括商業銀行、投資銀行、資產管理及交易服務；有10萬名以上員工分布在50個國家，1,500家以上子公司及5,000家以上之往來公司及投資；年度淨利150億美元，其中商業銀行淨利占60%，投資銀行占23%，資產管理占17%；衍生性商品交易名目價值超過30兆美元，並有百萬以上未平倉合約；公司總資產達1兆美元，7成在美國，國外部分主要位於英國及日本，而受託管理資產超過5兆美元。

倘ABC控股公司依Title II規定清理，

FDIC擔任ABC控股公司清理工人，參見圖1之處理流程，FDIC清理工人採取購買與承受交易方式，將健全資產讓與過渡控股公司，俟過渡控股公司穩定經營情況後，儘速以資本重建或出售方式轉讓予新公司。

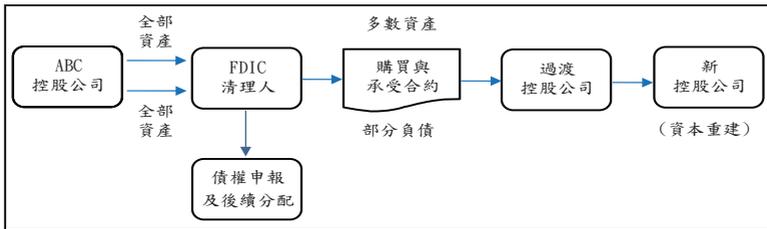


圖1 系統性重要金融機構處理流程圖

鑒於大型機構組織複雜，及金融危機時大型機構主要係面臨流動性問題，一旦經營資金周轉不靈將會拖垮企業，如雷曼兄弟即為著例，因此當有大型機構符合 Title II 規定清理對象時，依該策略設計作法係由FDIC擔任母公司清理工人，並仿照過渡銀行方式，成立過渡控股公司(bridge holding company)，由有序清理基金提供適足資本，以迅速穩定市場信心。原母公司主要資產包括對各家子公司之投資及融資，轉讓予過渡控股公司，次順位負債及

股權仍由清理人保留，優先無擔保負債及或有負債則得視情況決定是否轉讓至過渡控股公司。因該策略係比照FDIC處理倒閉銀行所運用之過渡銀行方式設計，爰清理過程中相關利害人之權益處理亦多參考過渡銀行方式規劃。

再以圖2為範例說明資本重建方式之損失處理，假設經考量資產之評估市價、業務經營價值及企業信譽後，估計損失為1,300億美元，先由原控股公司股權（850億美元）及次順位負債（390億美元）承擔，剩餘60億美元損失由優先無擔保負債（1,990億美元）承擔（其減損約3%）。經資本重建，優先無擔保負債尚餘1,930億美元則強制轉換為新公司之股權700億美元、無擔保負債1,130億美元及可轉換次順位負債100億美元，其股權型式可為優先股或普通股，負債型式則為公司債券或可轉換公司債。另原控股公司之股權及次順位負債可向清理人取得債證，倘清理人未來回收足以彌補其他優先順位債權人之損失並有剩餘時，將有機會獲得分配。

單位:US\$億元

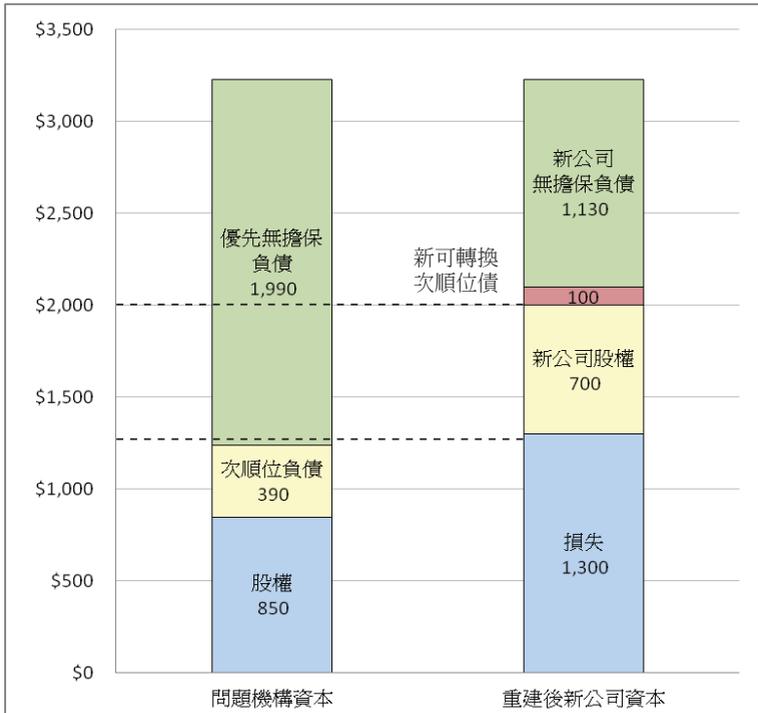


圖2 損失及無擔保負債之處理

綜上，雖Title I規定大型金融機構先依破產法制擬訂其清理計畫，惟實際發生問題時，不論是流動性不足或無償債能力問題，倘清理計畫難以適用，則改依Title II規定之提議程序獲得同意後，即可運用

Title II 有序清理方式，由FDIC擔任清理人處理該大型機構。

(六)監管協議(Supervisory Agreement)

監管協議共同簽署者包括聯邦準備委員會(FRB)及過渡金融控股公司（或新控股公司），必要時也可能包含FDIC。監管協議要求過渡金融控股公司（或新控股公司）必須遵循下列主要規定：

1. 透過檢視風險管理和營業模式，以確定原控股公司失敗的原因，並制定改進遵循計畫，以減輕這些風險。
2. 制定監理機構可接受之業務計畫，包括資本和流動性要求。
3. 業務計畫倘有重大改變，需先獲得核准。
4. 制定可行清理計畫，以確保可依據破產法之規定剝離或分拆資產、業務及/或附屬公司。
5. 主要子公司（如經紀/交易商及要保機構等）可能需與其他監管機構簽訂各類監管協議。

(七)業務熱區

根據全美前五大系統性重要金融機構申報資料之全球業務熱區圖分析，各家機構之90%國外業務集中於1至3個國家地區，而80%國外業務來自於英國及愛爾蘭；又96%國外業務分布於6個國家地區，而85%以上國外業務來自於2至4家所轄關係企業。

(八)Title II有序清理機制實施的先決條件

1. 架構

- (1) 新控股公司發行適量無擔保長期債券以吸收損失和資本重建，債券可分二級，次順位部分供資本重建及吸收損失，優先順位部分則供因應尾端風險。
- (2) 注意子公司營運狀況及短期借貸。
- (3) 子公司不擔任新控股公司合約（或責任）之保證人。

2. 營運操作

- (1) 需要評估清理後營運所需流動性。
- (2) 篩選CEO和董事會成員可能名單。
- (3) 確認主要司法管轄區，瞭解法制架構。

- (4) 預先規劃並協調監理及主管機關。
- (5) 處理過程之市場和公眾認知狀況。
- (6) 規劃溝通計畫。

(九)清理策略之主要挑戰

1. 籌資、營運、營業事項(business lines)以及法律個體非各自獨立

FDIC 為依 Title II 規定執行有序清理，與合作財務顧問共同設計「資本重建來源(Source of Strength Recapitalization)」策略，規劃最有效之單點介入(single point entry)方式，於處理複雜大型企業時，假設只有單一法人實體（控股母公司）經營失敗，母公司及子公司間之籌資、營運、營業事項及法律個體非各自獨立，即使是子公司經營失敗或有流動性需求，FDIC 亦是直接將資金挹注給最上層之控股母公司，再由母公司轉給子公司，FDIC 認為該策略係執行 Title II 之最佳方式。

2. 高流動性需求

考量大型機構發生問題多係流動性出問題，因此過渡控股公司發行債券時

可由有序清理基金(OLF)擔保，申請使用，惟相關擔保皆須支付費用（例如美國之暫時流動性擔保計畫——TLGP），又如過渡控股公司有短期（一日）流動性需求，OLF會提供貸款給過渡控股公司，並收取懲罰性貸款利率。

3. 金融商品契約之平倉(close-out)與淨額結算條款

- (1) 對於子公司的衍生性商品合約，使國外平倉部位最小化。
- (2) 原控股公司之擔保責任轉由過渡控股公司承受。

4. 多重管轄（或註冊、證照）之營運

- (1) 注意子公司之營業執照、許可等。
- (2) 透過事前與地主國監理機關之溝通及規劃，適當的承認過渡控股公司控制權的變動。

5. 集團內公司間的財務狀況和義務

- (1) 子公司持續經營，需避免交叉索賠。
- (2) 維護營業和交易對手不受影響。

6. 經營價值快速損耗

- (1) 經營失敗前、後，部分業務會立即流

失收縮。

- (2) 最初需配合糾正措施，維持正常營業。
- (3) 可隨時間經過，有序處理資產業務剝離，避免以甩賣方式處理資產。

7. 執行風險

- (1) 倒閉機構需改由過渡控股公司重新經營。
- (2) 指派臨時CEO和董事會經營業務。
- (3) 所屬各家營業機構仍持續經營。
- (4) 詳盡事先規劃。
- (5) 確認流動性和資本來源。
- (6) 規劃溝通計畫。

二、歐盟發布之復原與清理計畫規範

匈牙利國家存款保險機構總經理
Dr. Andras FEKETE-GYOR

(一) 歐盟監理發展

1. 存款保障機制(DGS)：2010年7月發布新(修正)草案(94/19/EC)。
2. 投資人補償機制：2010年7月發布新(修正)草案(97/9/EC)。

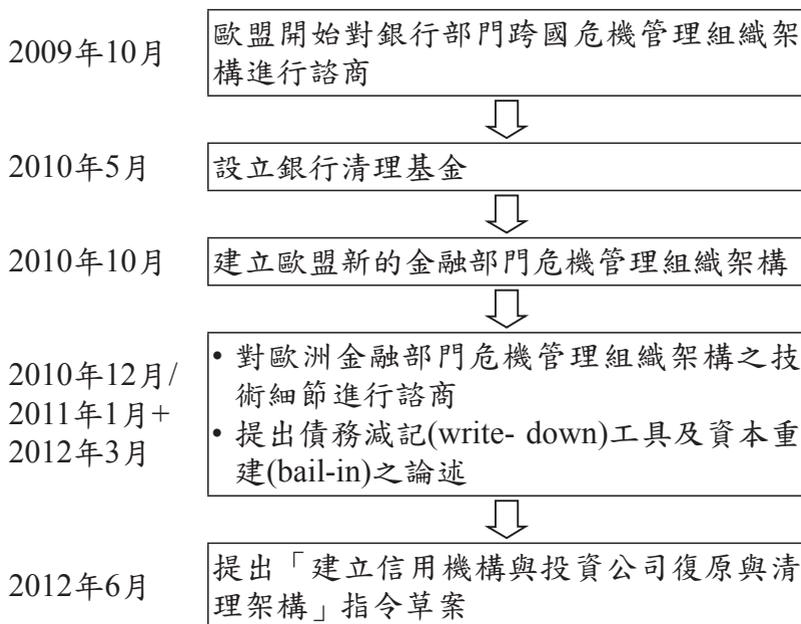
3. 建立信用機構復原與清理架構：2012年6月發布新（修正）草案。
4. 歐盟對保險（存款）保證機制尚未提出監理規定，目前正擬議中。

自2008年10月起歐洲金融市場受金融海嘯之波及，接連發生數起跨國金融機構倒閉事件，歐盟執委會為維持金融穩定，對金融機構提供了數兆之財務援助，以防止銀行大量倒閉及經濟衰退。惟因執行前開援助措施，致政府財政惡化，納稅人負擔加重，卻仍無法解決大型跨國問題銀行退場事宜。歐盟各國金融監理單位為建立短時間內有效處理問題金融機構及跨國問題銀行之清理機制，因此2012年6月6日歐盟執委會依G20的要求及在IMF的力促下，發布「問題銀行復原及清理架構(EU framework for bank recovery and resolution)」之立法草案。

2012年6月歐盟發布之「問題銀行復原及清理架構」草案，賦予主管機關在銀行出現問題前或剛發生問題時介入處理的權力，主管機關可透過預防(prevention)、早

期干預(early intervention)及清理(resolution)問題銀行等三階段進行處理，問題銀行之損失係由股東及債權人承擔，而非納稅人承擔，同時強化會員國間跨國合作及歐洲銀行監理總署(European Banking Authority, EBA)的參與，有助於維持未來歐盟區域之金融穩定及市場信心。

(二)歐盟對金融部門危機管理之概述



(三)計畫範圍

1. 危機管理 (涵義：準備措施、復原計畫)

與清理)對象：包括信用機構、投資公司及附屬機構【含金融機構、(金融)控股公司、母控股公司、分支機構(總公司不在歐盟)】。

2.一般性架構規定：EBA訂定許多危機管理組織架構之技術細節(包括26項技術標準與9項指導方針)，已於2012年5月提出復原計畫範例。

(四)實施時程：

歐盟執委會於2012年6月提出「問題銀行復原及清理架構」草案，已送交歐洲議會(Parliament)及歐盟理事會(Council)審議，預計2013年年中定案，至遲於2014年底實施復原及清理計畫。

(五)復原及清理計畫內容

- 1.復原及清理計畫之管理及監理單位：包括中央銀行、金融監理單位、財政部、存款保障機構及其他特別授權單位。
- 2.問題銀行復原及清理架構

問題銀行復原及清理架構主要係在改善歐盟各國處理問題金融機構之措施

能具有效性，該架構包括預防、早期干預及清理問題銀行等三種權力，其中早期干預賦予主管機關於問題銀行營運情況惡化時，更強之介入干預權力。

(1) 準備及預防

A. 於銀行方面：復原計畫是一個預防方案，防止金融機構營運問題嚴重化。銀行於平時即提出復原計畫，計畫內容應包括當銀行營運出現惡化時，可恢復正常營運之各項措施，惟該措施不可包含動用公共資金來恢復正常營運。清理主管機關及其他監理單位可參與本計畫，復原計畫應分別針對整體集團及個別金融機構作出規劃。

B. 於清理主管機關方面：清理主管機關應與其他監理單位合作，提出問題銀行清理計畫，於銀行無法繼續經營情況下，作出妥善的處理，以保護重要經濟功能，減少納稅人損失負擔。清理計畫必須適用不同狀況（如系統性危機）及採用不同的

清理工具。清理計畫應分別針對整體集團及個別金融機構作出規劃。

- C. 銀行清理計畫如遇阻礙，得要求銀行調整法制架構或作業程序，以確保清理計畫之可行性，採用的方法如限制或阻止新的業務線或產品的發展、增加發行可轉換資本工具、實施報告要求等，惟以不影響銀行重要性功能以及金融穩定或納稅人權益為前提，失敗銀行之損失需由股東及債權人負擔。

(2) 早期干預

當金融機構無法符合或可能違反資本適足性規定時，將會啟動早期監理干預。主管機關可要求銀行執行復原計畫中之措施、提出行動方案及時間表、召開股東會採取緊急措施及草擬與債權人債務重組之方案。另主管機關有權在銀行營運嚴重惡化及早期干預措施不足以改善時，於一定期間內指派特定管理人(special manager)來協助恢復銀行財務狀況及健全經營。

(3) 問題金融機構清理權力及工具

當預防及早期干預措施無效，銀行即將倒閉時，則會啟動問題金融機構清理計畫。在主管機關認定已無其他任何措施可避免銀行倒閉，並涉及廣大民眾權益時（如銀行涉及重要金融服務功能、危害金融穩定與損及政府財政健全等），主管機關應進行接管並啟動問題金融機構清理機制。

(4) 評估

以市場價值作為資產及負債之評估基礎（評估原則不可假設有額外公共資金援助），評估人員需有獨立專家參與，如評估時間緊迫，執委會得決議授權先臨時估價後，再輔以獨立專家的最終估價。

3. 問題銀行清理措施及整合權責一致性

無論是對全國性或跨國銀行，問題金融機構清理措施、權責及清理計畫應事前備妥，以確保歐盟各成員國主管機關能於危機發生時迅速有效處理倒閉銀行。為維持金融穩定、保護存款人及納

稅人，問題金融機構清理措施可超越股東及債權人之權利，惟須藉由建置相關防護措施以確保該權力被妥適使用。問題金融機構主要清理措施包括：

- (1) 業務出售(sale of business)：主管機關得出售銀行全部或部分業務予其他銀行。
- (2) 成立過渡銀行(Bridge Institution)：將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理。
- (3) 資產拆分(asset separation)：將銀行不良資產由資產管理機構(asset management vehicle)處理，惟此措施必須與過渡銀行、業務出售或債務減記一併實施，以確保當銀行接受援助時，亦可同時進行重建。
- (4) 以資本重建改組經營(bail-in)：以新股東入主或稀釋股權、債務減記或以債作股方式對銀行進行資本重建，當一銀行無法找到民間買主或複雜程度過高無法分割處理時，此一資本重建方

式可使該銀行無須動用公共資金仍可持續提供必要之金融服務，且主管機關亦有足夠時間可重建或有序縮減該銀行部分業務。爰銀行將被要求其總負債之一定比例需設為資本重建之債務，一旦啟動處理措施，將依債務優先順序減記，以利資本重建。

4.各國主管機關之合作

為處理歐盟銀行業或跨國集團之問題，問題銀行處理架構將提高在預防、早期干預及清理計畫等各個階段各成員國主管機關間之合作，各家問題金融機構清理計畫之成員將包含各國主管機關及EBA。必要時，EBA將促成歐盟各成員國聯合行動並擔任協調人。

5.問題銀行清理架構之資金來源

適足之資金財源對有效執行問題銀行清理計畫甚為重要，例如主管機關成立過渡銀行，需要資本及短期貸款以利營運，倘無法從市場取得資金且欲避免使用國家公共資金援助，則必須擴大資金來源。本草案建議額外設立一個事後

籌資之問題銀行清理基金，可依各銀行風險程度作比率徵收，並須在10年內達到保額內存款的1%。此一基金將專用於問題銀行有序重建及清理，並非對問題銀行紓困。各成員國之問題銀行清理基金將相互支援，主要用於處理跨國問題銀行事件。

(六)存款保障機制(Deposit Guarantee Scheme, DGS)之影響

1.復原及清理架構指令(Recovery and Resolution Directive, RRD)賦予 DGS之角色

- (1)步驟一：最低資本重建債務負擔，主管機關考慮“DGS提供清理財源之範圍”。
- (2)步驟二：DGS計算事前籌資額度。
- (3)步驟三：在正常的破產程序下，存款保險機構必需承擔之損失。
- (4)步驟四：存款保險公司與其他優先順位債權人享有同等地位。
- (5)步驟五：如果需賠償存款人（清理銀行失敗），存款保險機構應予賠付。

2. 注意事項

存款保險機構不參與或決定下列事項，除非受清理主管機關之委託：

- (1) 設定處理問題金融機構之清理目標或計畫。
- (2) 擬定符合公眾利益之清理計畫。
- (3) 對問題金融機構之資產負債以公平市價辦理評估。
- (4) 及早取得問題金融機構相關資料。
- (5) 對問題金融機構之清理措施無決策權。
- (6) 確認最小清理成本。

3. 存款保障機制之保護限制

- (1) 自行評估資產價值。
- (2) 債權人權益不惡化之一般原則：為能有效限制清理成本，存款保險機構寧可要「賠付者即控管者」原則，而非「債權人權益不惡化」原則。
- (3) 依據清理規定，通知EBA及受清理機構。
- (4) 清理主管機關應和存款保險機構及金融安全網其他成員共同努力合作。

- (5) 存款保險機構可取得清理計畫。
- (6) 以特別保障方式防止重複賠付。
- (7) 為使資源達到最佳化利用，問題銀行處理指令亦將利用歐盟27國既有之存款保障機制。各國存款保障基金將併同問題銀行清理基金提供資金，以保障非企業戶之存款人。為發揮最大綜效，各成員國之存款保障機制如有義務賠付倒閉銀行之存款人時，成員國之存款保障機制可與問題銀行清理機制之基金合併使用。

4. 存款保障機制可能發展之新保護原則

- (1) 存款保障機制應該包含復原及清理計畫。
- (2) 對於清理方案之準備、規劃及實施，清理主管機關應與存款保險機構緊密合作。
- (3) 存款保險機構必須有權評估資本重建方案，且能自行評估資產價值及可能損失金額。
- (4) 假如銀行清理失敗，存款保險機構必須確定沒有發生重複賠付之情事。

(七)目前執行狀況

1.會員國執行發展

愛爾蘭於2013年1月15日公布復原及清理指令相關文件，並預計於2013年6月底前完成規範，另同時公布下列五份工作文件作為諮詢議題：

- (1) 資本重建改組經營。
- (2) 相稱(proportionality)。
- (3) 母國與地主國。
- (4) 早期干預及改善資本。
- (5) 特別管理人。

2.相關條文修訂

歐盟指令草案經綜採各方建議後，修改部分規定，例如年度復原計畫規範內容與相關量化及質化指標，清理計畫內容及清理工具與權力，清理基金事前籌資，以及：

(1) 資本重建之工具及範圍

A. 確保資本重建工具可適用於除下段（第B項）規範以外之全部負債。

B. 清理主管機關不得就下列負債執行註銷及轉換：

(A) 保額內存款。

(B) 因金融機構持有客戶之資產或資金，或信託關係，所致產生之負債，且前開客戶或信託受益人係受適當破產法之保護。

(2) 清理基金目標水準，應於指令施行後10年內達到境內信用機構收受存款之1%。

(八) 結論

1. 歐盟計畫之重大改進方向

(1) 精簡銀行部門。

(2) 更具彈性之金融市場，自核心功能中隔離高風險業務。

(3) 強化監理架構，注重全球整合。

2. 鬆懈危機應變處理，可能會導致延宕立法處理。

3. 在研議處理問題金融機構政策上，存款保險不是應優先考慮的政策方向。

三、金融機構有序清理機制在日本之最新發展

日本存款保險公司副理事長
Mr. Hiroyuki Obata