

銀行倒閉處理國際準則

(General Guidance for the Resolution of Bank Failures)

蘇財源等7人

本研究報告及準則制定之背景簡介

本報告係國際存款保險機構協會「銀行倒閉處理國際準則」(General Guidance for the Resolution of Bank Failures)之中譯本。國際存款保險機構協會(IADI)自2002年成立以來即致力於推動相關國際準則以期對存款保險有所貢獻，IADI之下設有研究準則委員會，其召集人為我國中央存款保險公司蔡董事長進財。

93年3月，IADI研究準則委員會決定建置銀行倒閉處理國際準則，中央存款保險公司在蔡董事長領導下乃於93年3月成立專案小組，成員包括蘇財源、范以端、陳冠榮、蔣福齡、黃鴻棋、莊麗芳、顏秀青等7人，負責規劃相關時程、進度及執行完成報告事宜。93年4月完成調查問卷設計(共136題)，並經研究準則委員會討論後於93年6月發函76國家(或機構)，至93年12月回收相關問卷並撰寫相關報告，於94年5月完成報告及準則，經多次修正及出席IADI研究準則委員會等多次會議討論，並於94年6月至8月間徵求會員國及社會大眾意見，最後並於94年9月在台灣圓山大飯店舉行之第4屆IADI年會中公開發表相關報告內容，並獲與會人員認同。最後再彙整第4屆年會相關反映意見及於94年11月再諮詢研究準則委員會相關委員意見後，於95年1月由IADI正式對外公布。

本報告準則部分已作為IADI會員國共同參考之「銀行倒閉處理國際準則」，成為IADI自成立以來自行研發之四個重要準則之一，中央存保公司負責該準則之制定，不僅提昇中央存保公司及我國在國際之形象，並促成中央存保公司獲得IADI創立以來首

本文作者蘇財源為本公司風險管理處處長；范以端、顏秀青任職於本公司業務處；陳冠榮、蔣福齡任職於本公司風險管理處；黃鴻棋、莊麗芳任職於本公司清理處。

次頒發之「年度最佳存保機構」獎，另該準則對於促進國際存保制度之健全及協助國際金融穩定均有功不可沒之貢獻。本報告及準則為中央存保公司專案小組自行負責設計、分析及研創之報告和準則，本報告承蒙蔡董事長進財及陳總經理戰勝之參與指導及提供其寶貴經驗和智慧，使報告內容更加出色。另本報告亦承蒙加拿大存款保險公司（Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC）政策及國際處處長Mr. David K. Walker 之指導及協助，併予感謝。

摘要

國際存款保險機構協會（以下簡稱IADI）自2002年成立以來，即以「推動建立準則及國際合作以貢獻存款保險制度之有效運作」為宗旨。為達成上開宗旨，IADI 爰積極研究以建立存款保險相關準則俾作為相關國家之參考。

許多國家嘗試加強問題／倒閉銀行之處理機制，以及時且有效處理個別銀行倒閉或系統性銀行危機。雖然存保機構處理倒閉銀行機制所負責任因國家而異，但處理倒閉銀行之方式，則對全部存保機構有甚大之影響。

本文之目的係在發展一般準則以利存保機構及其他金融安全網成員加強處理問題／倒閉銀行之機制，本文係由IADI 之銀行倒閉處理準則附屬委員會（以下簡稱附屬委員會）擬訂，並已將各國國情、金融環境及存保組織架構之差異性納入考量。

本準則之制定係奠基於IADI 各會員國之意見及存保機構處理銀行倒閉之經驗。主要資訊來源係根據附屬委員會於2004年6月所作之間卷調查，並參酌有關之報告及文獻。

壹、準則之重點

本準則分成5大部分，第1部分為一般性議題，第2部分為金融安全網成員間關係及跨國處理銀行倒閉議題，第3部分為賦予存保機構相關法定權限議題，第4部分為處理倒閉銀行之作業程序及行政管理議題，最後一部分則為處理問題／倒閉銀行之特定議題。

一、一般性議題

(一) 健全的制度化架構可降低銀行倒閉或發生危機，並有助於使銀行倒閉之處理成本最小化。因此政策制定者宜制定一套健全的經濟及金融制度化架構，包括健全的總體經濟政策、有效的公司治理、健全的銀行監理及法規（包括立即糾正

措施)、有效率及有效的倒閉銀行處理程序及完備的司法和犯罪調查制度。尤其對無風險控管機制而僅為賠付者角色的存保機構(以下簡稱paybox)而言，上開健全的制度化架構更屬特別重要。

- (二) 有效的銀行倒閉處理機制需要一個能營運自主及權責相符的存保機構，且需有明確的法定權責，同時需不受政治力及業界之影響。
- (三) 賦與存保機構處理倒閉銀行之權力，應與其公共政策目標及法定權責一致。
- (四) 法規制度應及時和有效地支援處理倒閉銀行，包括可能引發金融體系系統性危機之情況。
- (五) 在某些例外狀況下存保制度得提供暫時性全額保障及使用公共資金。

二、金融安全網成員間關係及跨國處理銀行倒閉議題

- (一) 金融安全網各成員之職責及義務應予明確訂定，並且應建立金融安全網成員間資訊共享及合作機制。
- (二) 對系統性危機及「銀行太大而不能倒(Too big to fail)」之議題，應有明確的法定處理機制。
- (三) 隨著跨國金融業務之成長，在處理跨國銀行倒閉方面，存保機構及監理機關對跨國資訊分享及合作之需求亦日益殷切。

三、賦予存保機構之相關法定權限議題

- (一) 存保機構為履行其法定權責，應有必要之籌資管道。
- (二) 存保機構應有權接受或拒絕新要保機構之加入、對要保機構終止要保，以及在要保機構被停業前與監理機關商洽終止要保之時機，或存保機構至少應有權參與相關決策過程。
- (三) 在要保機構停業前，存保機構應有權辦理實地查核、執行資產負債評估及取得存款人之相關資料檔案。
- (四) 存保機構及其他金融安全網成員之工作同仁在執行法定任務及後續相關事宜時，應給予適當之法律保障。
- (五) 對倒閉要保機構之不法董事(監察人)、主管及稽核人員，應有明確之法定權限可對其訴追。

四、處理倒閉銀行之作業程序及行政管理議題

- (一) 存保機構在處理倒閉銀行事宜方面應有適切之政策及標準作業程序。
- (二) 存保機構應有權委聘外部單位之服務，如專業諮詢顧問、評估或鑑價機構，或具資格能力之會計師事務所，以協助對問題 / 倒閉銀行之價值辦理公正評估。
- (三) 存保機構在處理倒閉銀行時，應採取適切之評價方式及遵循透明化之出售程序。
- (四) 存保機構應建立對大眾有效宣導及溝通之機制，以加強大眾對存保制度及銀行倒閉處理程序之信心。
- (五) 存保機構應建立員工行為規範準則。
- (六) 存保機構應有權對倒閉銀行之相關涉案人員進行調查，或必要時應對其進行訴追。

五、處理問題 / 倒閉銀行之特定議題

- (一) 應建立一套對問題銀行及早介入處理及判定其是否已符合倒閉標準之規則化或法定啟動機制。
- (二) 對問題銀行是否有繼續經營能力之評估，應由監理機關及（或）存保機構職員（或外部專家）組成之專業及有經驗團隊辦理之。
- (三) 存保機構應建立有效處理銀行倒閉之政策及程序，俾有效率、可信賴及具公信力地處理個別銀行倒閉事宜。
- (四) 處理倒閉銀行之策略應採市價機制使倒閉銀行之資產回收最大化，包括可使存保機構提昇將來回收價值之機制。
- (五) 對管理清算程序、清算人之報告責任、相關法定期限及債權分配等之規定應予明定並建立書面化檔案。

貳、前言

IADI 自 2002 年成立以來，即與國際社會共同分享存款保險資訊及經驗。IADI 之宗旨為「推動建立準則及國際合作以貢獻存款保險制度之有效運作」，為達成上開宗旨，IADI 爰積極研究以建立存款保險相關準則。

許多國家嘗試加強問題 / 倒閉銀行之處理機制，以及時且有效地處理個別銀行倒閉或系統性銀行危機^(註1)。該機制之中心議題在建立一個適切處理問題金融機構的架構，並明確區分各金融安全網成員間之角色及責任，其與一個國家之政治、文化、財政、經濟、法律及金融監理環境具高度相關^(註2)。

存保機構在處理倒閉銀行架構中之職責因各國國情不同而有差異，並反映各國公

共政策之目標及法制之不同。惟無論存保機構具有何種特定的職責，處理倒閉銀行的方法對存保機構及金融安全網成員均至為重要。

本文之目的係在發展一般準則，以供存保機構及其他金融安全網成員建立或加強處理銀行倒閉機制時之參考。本準則由 IADI 銀行倒閉處理準則附屬委員會擬訂^(註3)，並已將各國國情、金融環境及存保組織架構之差異性納入考量。本準則之制定係奠基於 IADI 各會員國之意見及存保機構處理銀行倒閉之經驗。主要之資訊來源係根據附屬委員會於 2004 年 6 月所作之間卷調查^(註4)，並參酌處理倒閉銀行有關之報告及文獻。

參、倒閉銀行處理：相關議題及問卷調查結果

為助於建立問題 / 倒閉銀行處理之準則，IADI「研究及準則委員會」製作詳細之問卷調查^(註5)，該問卷調查搜集了許多國家、不同型態存保機構及金融安全網之相關資訊。

回卷之存保機構約可分為兩類，一類主要為 paybox（法定權責主要在銀行倒閉時辦理賠付），另一類為風險控管者或非純粹賠付者之存保機構（以下簡稱 non-paybox），法定權責賦予其可妥為控制承保風險。

依本文目的，「處理問題 / 倒閉銀行 (resolution)」可定義為：對問題 / 倒閉銀行之處理計畫，係由金融安全網內權責機構主導，並期存保機構能以處理成本最小之原則下辦理賠付或保障要保存款。一般而言，處理倒閉銀行包含存保機構應付出之成本，因存保機構對要保存款之賠付，往往大於其處分倒閉銀行資產之回收。

本問卷調查包括以下主要議題：處理銀行倒閉及系統性銀行危機之成本負擔、銀行倒閉之主要因素、存保機構及金融安全網其他成員處理倒閉銀行之角色及責任、倒閉銀行各種處理方法及其資產處分之優缺點、資訊分享及合作機制、由存保機構實際處理倒閉銀行及處分其資產經驗所獲得之珍貴教訓。

以下係本報告之詳細調查結果及附屬委員會對調查結果之分析及評估。

一、一般之觀察結果

一般而言，本問卷調查結果證實銀行業透過內部擴充或對外購併有形成大型化及集中化之趨勢，在大多數國家銀行集中化現象仍持續增加中。根據對 34 個國家問卷調查結果，在 5 個國家其銀行業平均有 93 % 之資產集中於前 5 大銀行，而在 25 個國家其平均集中比率則大於 30 %。

本問卷調查另一個發現為銀行危機相當普遍，在回卷之 34 個國家中，有 24 個國

家陳述在過去10年內曾遭受一些銀行危機或銀行倒閉。同時銀行集中化之趨勢亦提高存保機構及金融安全網成員暴露於個別倒閉銀行及系統性危機之潛在風險。因此在處理銀行倒閉事宜時，對金融安全網成員而言，明瞭個別銀行倒閉及其可能引發之系統性風險是十分重要的。

在討論處理系統性銀行危機時，每一個金融安全網成員之角色及責任，包括存保機構、監理機關、中央銀行均十分重要。依問卷調查結果，大部分存保機構係由政府所管理或為公營機構，僅4個存保機構為民間機構，另有10個國家之存保機構並無法歸類為公營機構或民間機構，但兼具二者之特性（詳圖一）。

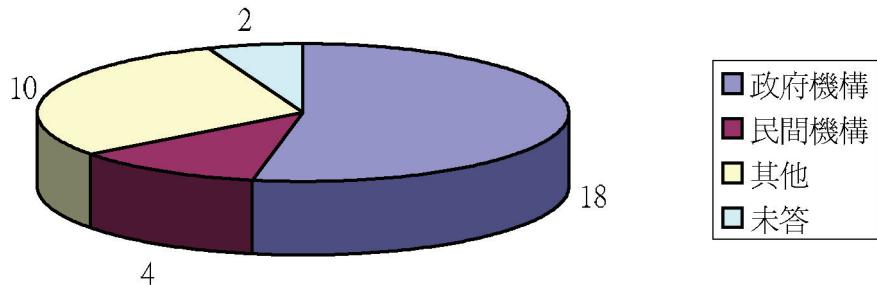


圖1 存保機構之組織型態

(一) 曾遭逢銀行危機或個別銀行倒閉之國家

依問卷調查顯示，除葡萄牙及塞普勒斯外，其餘大部分國家均表示曾遭逢銀行危機或個別銀行倒閉。依過去10年以上之歷史經驗，有19個國家表示曾遭逢銀行危機，其中發生時間最早者在1990年，最晚者在2003年。

1. 銀行倒閉淨處理成本

回覆有關銀行倒閉淨處理成本之19個國家中，處理成本最低者為70萬9千美元，最高者為1,620億美元，平均處理成本為200億美元。若以處理成本占各國年國內生產毛額比重表示^(註6)，以匈牙利之0.002%為最低，牙買加之35.8%為最高，平均值為5.5%（詳附錄一）。問卷調查結果顯示，銀行倒閉淨處理成本偏高的國家，其對經濟及金融穩定所造成之衝擊亦極高。故調查結果顯示，強化金融監督管理及銀行倒閉處理之有效性和效率均極具重要性。

2. 導致銀行危機或個別銀行倒閉之總體或非總體因素

依問卷（係複選題）調查結果顯示，有關導致銀行危機或個別銀行倒閉之總體因素，有18個國家認為係因「經濟衰退」，其次依序為「金融監理制度不健全」（15個國家），「金融自由化」（13個國家）及「政治因素」（5個國家）。另有關導致銀行危機或個別銀行倒閉之非總體因素，依序為「銀行業務不健全」、「風險管理不當」、「公司治理不佳」及「管理者舞弊或侵占公款」^{（註7）}（詳圖2、3）。

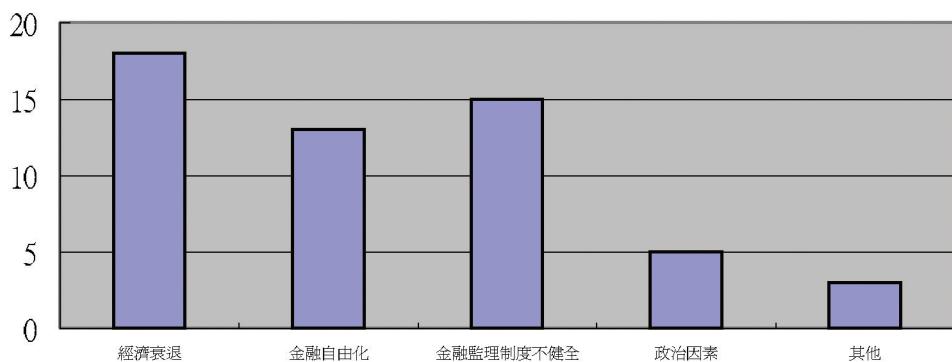


圖2 引發銀行危機或個別銀行倒閉之總體因素

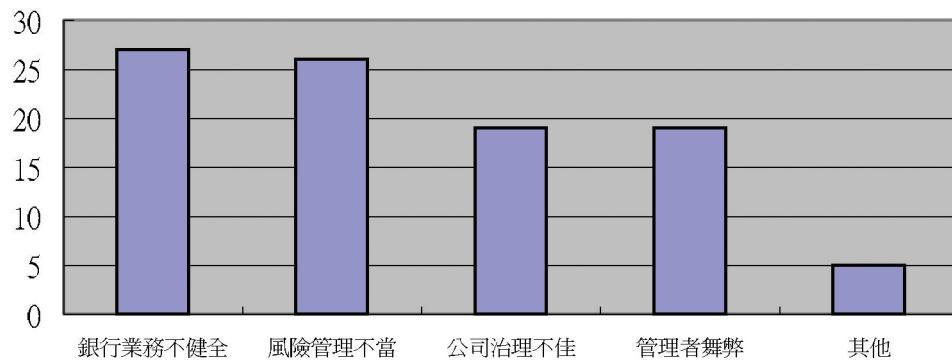


圖3 引發銀行危機或個別銀行倒閉之非總體因素

3. 銀行危機或銀行倒閉後所採改善措施

依問卷（係複選題）調查結果顯示，34個國家之政府在銀行危機或銀行倒閉後已採取相關改善措施，以強化金融體系，其採取之改善措施依序為實施安全及健全之銀行實務、改進銀行倒閉處理方法、採取及早干預措

施（PCA）、提高存款保險費率及（或）採取差別存款保險費率、引進最小處理成本法等（詳圖4）。

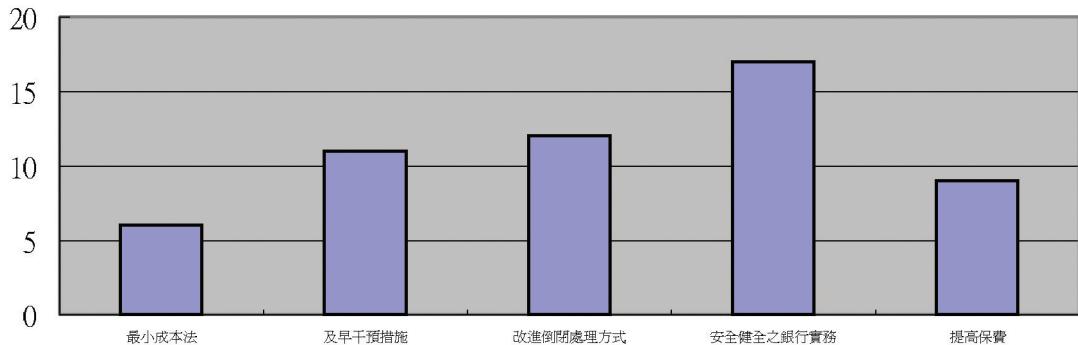


圖4 銀行危機或倒閉後採取之改進措施

(二) 處理個別銀行倒閉之相關權力及法定權限

1. 銀行停業前6個月所採之主要措施：

依據問卷（係複選題）調查結果，存保機構或監理機關在銀行停業前6個月，主要採取以下措施（詳圖5）：

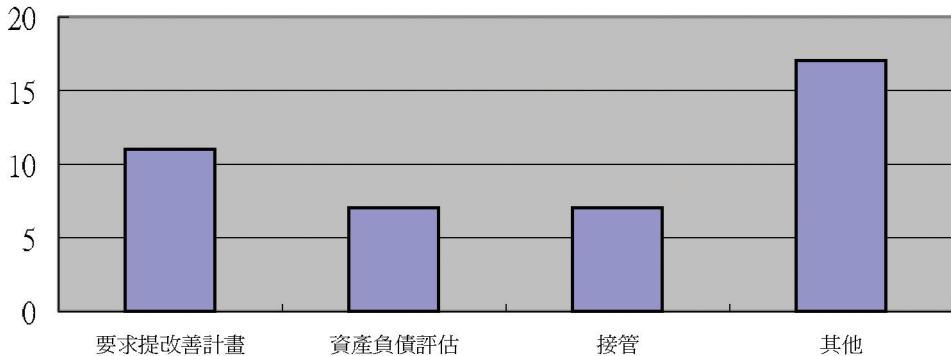


圖5 銀行停業前6個月所採主要措施

- (1) 要求問題銀行提出增資或自救改善計畫（11個國家）。
- (2) 對問題銀行進行資產負債評估（7個國家）。
- (3) 對問題銀行進行接管（7個國家）。
- (4) 其他措施：部分國家回覆存保機構或監理機關首先確定問題銀行已無支

付能力，再對其進行資產負債評估（如菲律賓及塞普勒斯）；部分國家回覆須先由中央銀行授權（或核准），存保機構或監理機關方能採取適當措施（如荷蘭及法國）。

2. 及早干預措施（PCA）及宣告銀行倒閉之法律權限

- (1) PCA：有15個國家表示其已訂定規則化或法定及早干預措施。
- (2) 繼續經營能力之評估：有關評估問題銀行真正價值（如淨值或財務存活能力）之職責，有26個國家係由監理機關負責，有4個國家係由會計師負責，有4個國家係由存保機構負責（詳圖6）。

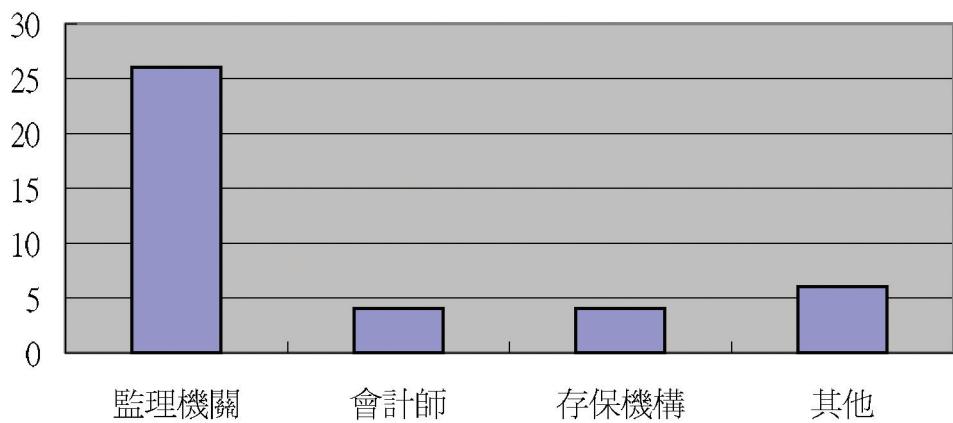


圖6 負責評估問題銀行資產負債之機構

- (3) 決定銀行是否應倒閉之衡量標準：有18個國家係採用監理機關實地檢查評估標準^(註8)，有2個國家係採清算標準，惟尚無國家採市價標準以決定銀行是否應倒閉（詳圖7）。

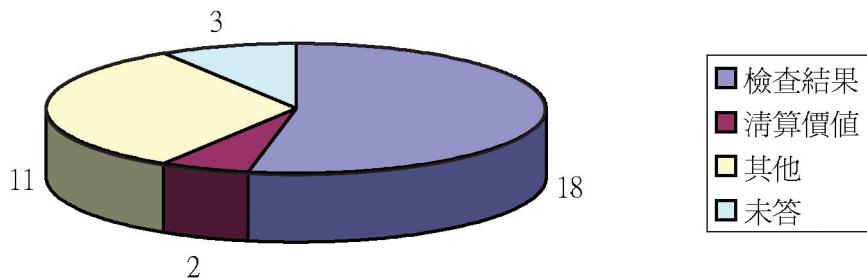


圖7 決定銀行是否倒閉之標準

(4) 宣告銀行倒閉：有19個國家係由監理機關負責，有7個國家係由中央銀行負責，有3個國家係由存保機構負責，部分國家則係由法院負責（詳圖8）。

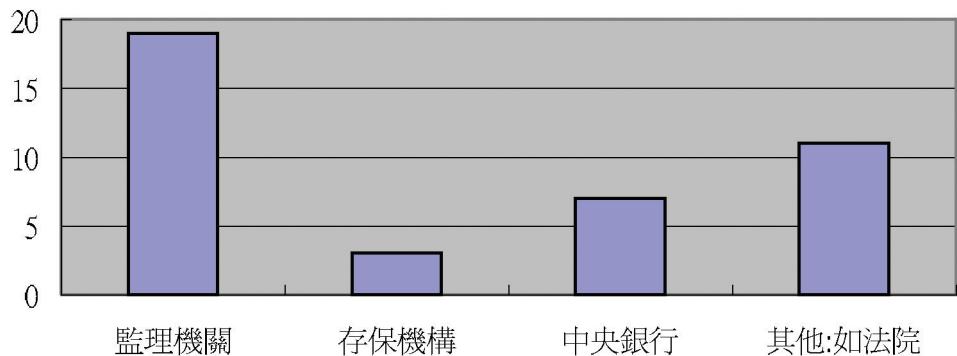


圖8 有權宣布銀行倒閉之機構

(5) 流動性協助：若銀行發生擠兌或有流動性危機時，有12個國家表示係由中央銀行提供緊急流動性協助，有4個國家表示係由存保機構負責提供（詳圖9）。

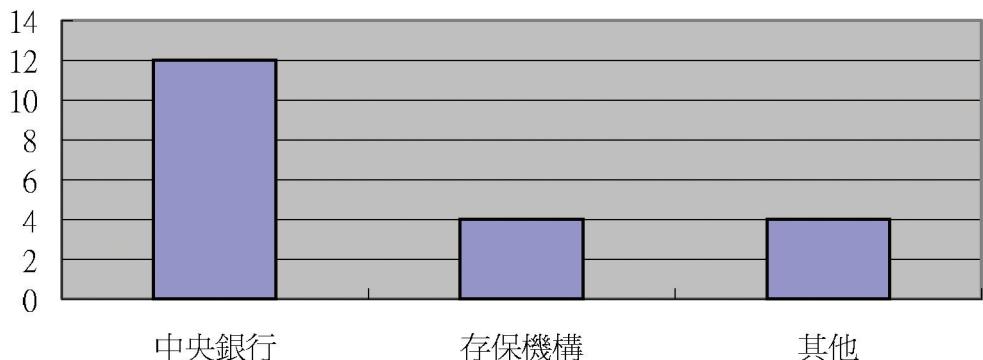


圖9 提供緊急流動性協助之機構

3. 決定銀行倒閉處理方式之權限

(1) 銀行倒閉處理方式之決定：依問卷調查結果顯示，有15個國家表示係屬監理機關權限，11個國家表示係屬存保機構權限，7個國家表示係屬

中央銀行權限，部分國家表示係屬法院權限（詳圖10）。

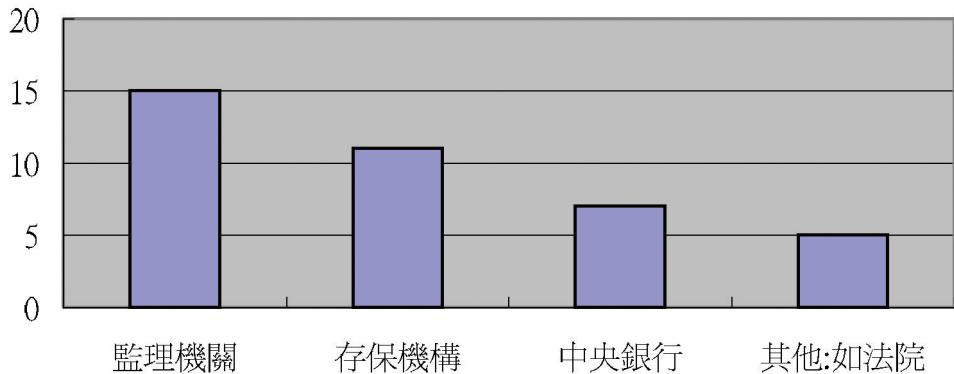


圖 10 有權決定倒閉銀行處理方式之機構

(2) 實地評估或查核（On-site appraisal or due diligence）：只有13個國家表示其存保機構對問題銀行有執行實地評估或查核之權限，以利其在銀行停業前決定採取何種處理方式。

(3) 主要資金來源：處理銀行倒閉所需要之主要流動性資金來源，如屬paybox存保機構，則為存款保險基金，如屬non-paybox存保機構，則其資金來源較為多樣化。

4. 正式合作機制

在處理銀行倒閉事宜時，18個國家表示已由法律、契約或協議方式制定有關金融安全網（包括存款保險機構）之正式合作機制，惟亦有15個國家表示並無該正式合作機制（詳圖11）。

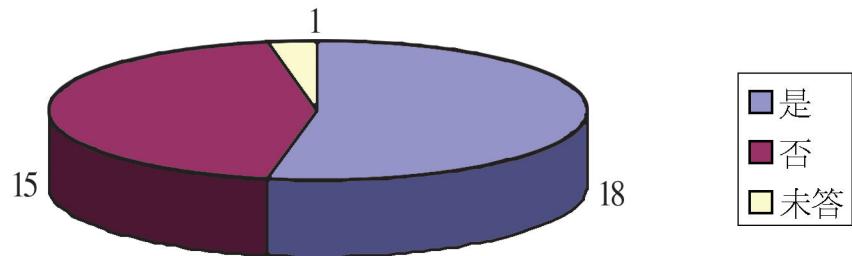


圖 11 是否有合作處理銀行倒閉之機制

5. 金融控股公司及其對銀行子公司之責任

有24個國家表示其國內有金融控股公司之設立或有銀行係屬金融控股公司之子銀行，其中僅7個國家表示已依法令、契約或協議方式，規定金融控股公司須對倒閉子銀行之負債提供保證。另有20個國家表示，金融控股公司或金融集團旗下子銀行倒閉之處理機制與一般銀行之倒閉處理機制並無差異。

6. 終止要保資格

依據問卷調查結果，僅有7個國家之存保機構具有在要保機構停業前終止其要保資格之權限（詳圖12），且存保機構依規必須公告有關終止要保事宜。另有12個國家表示，其存保機構在終止要保後一段期間內（該期間約為1年（例如台灣）至2年（例如加拿大魁北克金融市場監理局））仍必須對存款人提供保障（詳圖13）。

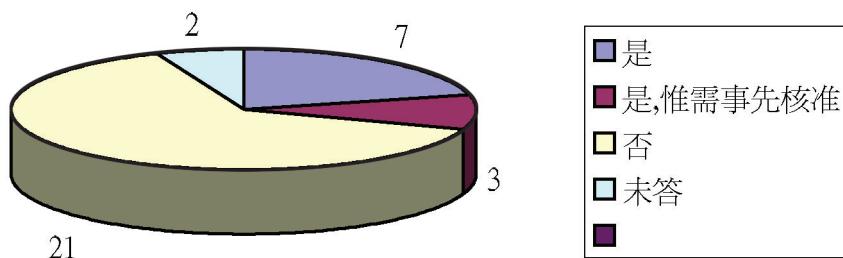


圖12 存保機構是否有權終止要保

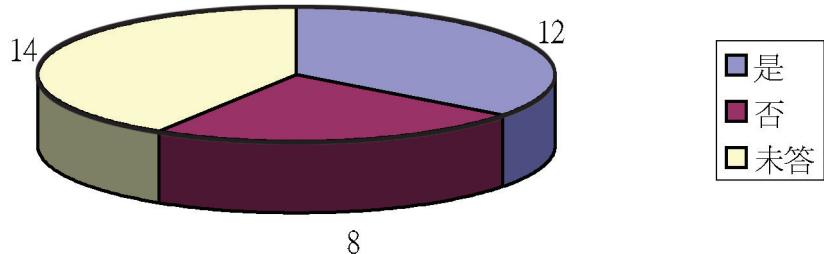


圖13 存保機構在終止要保後是否繼續提供保障

(三) 處理銀行倒閉之策略

Paybox 存保機構於處理倒閉銀行時最常採取之處理策略為直接賠付存款人；至於已有法定最小損失機制之存保機構，通常被要求採最小成本法處理原則，惟可決定適切之處理方式。存保機構處理倒閉銀行可採行之處理策略^(註9)如圖14：

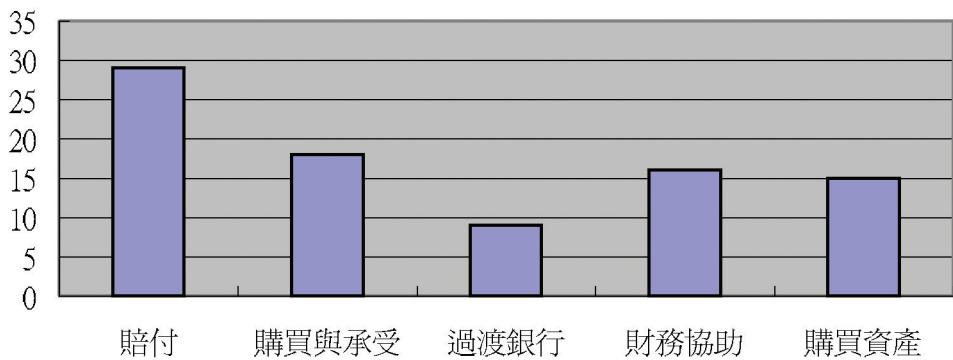


圖 14 處理倒閉銀行之方式

1. 對保額內存款人賠付（Reimbursement）

存保機構得對存款人之要保存款餘額以直接賠付或移轉存款至其他銀行之方式辦理賠付，而該問題銀行通常被勒令停業（被吊銷銀行執照或撤銷立案），其資產及非保債權則被移轉至清算人以辦理清算事宜。

(1) 採賠付之理由

依問卷調查結果，29 國採賠付之主要理由為：

- A. 迅速且及時對保額內存款人辦理賠付可避免引發嚴重之系統性危機。
- B. 法院已決定強制清算銀行或已發佈清算令。
- C. 與其他處理策略相較，採行直接賠付方式係為遵循最小成本法處理原則及引發之爭議較小。
- D. 與其他處理策略相較後，採行直接賠付方式對存保基金及金融體系穩定之衝擊較小。
- E. 因別無選擇：問題銀行已無經營價值。

(2) 賠付之特色

29 國採賠付之特色可歸納如下：

A. 大部分國家（22國）已有對保額內存款人賠付之標準作業程序（圖15）。

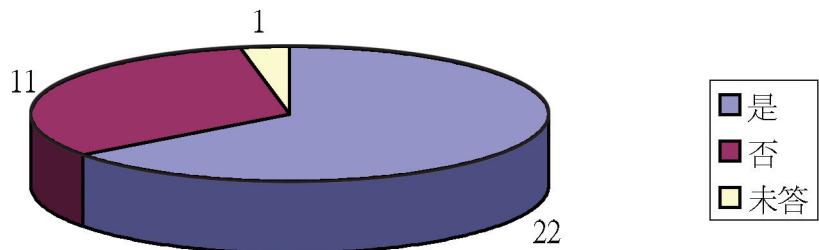


圖 15 賠付是否有標準作業程序

B. 根據各國法規、契約或協定，從問題銀行停業後至實際辦理賠付之期間通常不超過六個月，最短者為美國一星期（圖16）；惟依實際經驗顯示仍有4個國家其平均賠付期間超過6個月（圖17）。上開資料顯示，仍有實際賠付期間遠超過法令規定者。

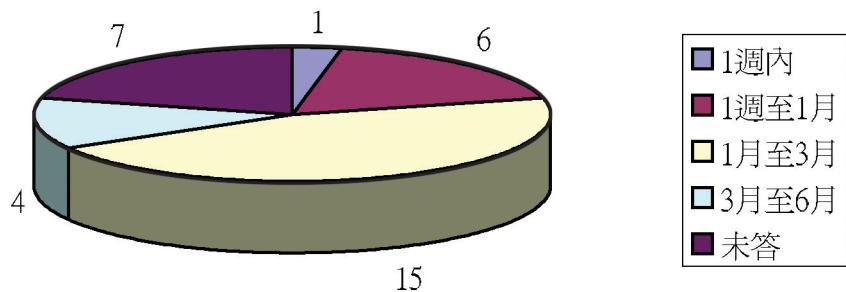


圖 16 賠付之方法定期限

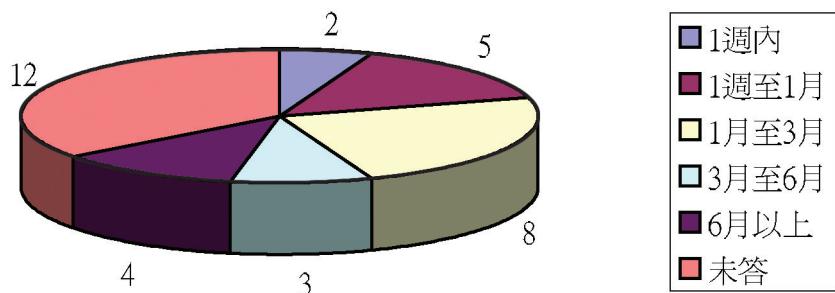


圖 17 賠付之實際平均期限

C. 依問卷調查結果顯示，有10個國家之存保機構可在銀行停業前取得存款人相關資料檔案以利處理，有12個國家則於銀行停業當時始取得資料檔案，另12個國家則於銀行停業後方取得資料檔案。爰本文建議，倘存保機構能儘早取得倒閉銀行存款人相關資料檔案，將有助於加速實際賠付之程序（圖18）。

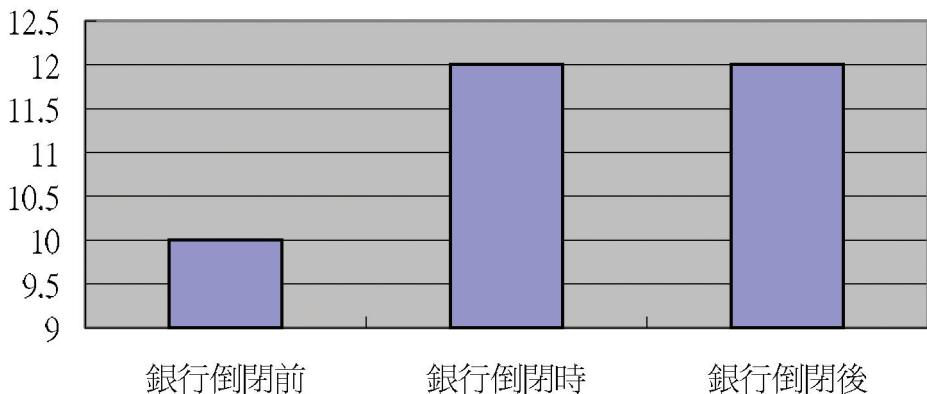


圖 18 取得存款資料檔案之時間

D. 依問卷調查結果顯示，倘要保存存款人於實際賠付開始前有緊急流動性需求，有10國之存保機構可於實際賠付前先提供部分墊付理賠金額之服務。

2. 購買與承受 (Purchase and Assumption, P&A)

購買與承受交易係指健全之銀行或投資者承受問題 / 倒閉銀行全部或部分之負債，並購買其全部或部分之資產。依問卷調查結果，採購買與承受交易之主要調查結果敘述如下：

(1) 採購買與承受之理由

依問卷調查結果，有18國採購買與承受之主要理由為：

- A. 當購買與承受之預估處理成本較直接賠付為低時。
- B. 購買與承受對社會經濟之衝擊較直接賠付為小。
- C. 採購買與承受最有利於存款人之權益，且有助於以最迅速方式促成銀行重建及處分資產。

(2) 購買與承受交易之特色

有18國採購買與承受之特色為：

- A. 大多數國家尚無購買與承受之標準作業程序。
- B. 大多數國家採全行購買與承受或購買特定資產組合之購買與承受交易。

3. 過渡銀行 (Bridge Banks)

所謂過渡銀行係指存保機構在對倒閉銀行之最終處理方式未能成就前，先設立暫時性銀行及負責其營運，以購買倒閉銀行之資產及承受其負債。採過渡銀行之主要調查結果敘述如下：

(1) 採過渡銀行之理由

依問卷調查結果，有9國採過渡銀行之主要理由為：

- A. 對於仍有商譽價值之問題銀行，在未能覓得併購者前，可採過渡銀行。
- B. 為維持倒閉銀行之部分金融服務不中斷。
- C. 因倒閉銀行規模過大（致理賠基金不足，無法辦理賠付）或因無足夠時間出售資產予潛在投資人等原因而致清算人怠於進行正常清算程序時。
- D. 倒閉銀行家數過多或於短期內有過多銀行倒閉。

(2) 過渡銀行特色

9國採過渡銀行者其特色如下：

- A. 僅3國有訂定過渡銀行之標準作業程序。
- B. 部分國家如哥倫比亞及日本10對過渡銀行有最低資本要求，美國及韓國則無。
- C. 在回覆的6國中有3個國家，其過渡銀行設立後加入存款保險成為要保機構。

4. 財務協助 (Open-bank Assistance)

所謂財務協助係存保機構對有倒閉之虞之要保機構所採處理方式之一，財務協助之形式包括以直接貸款、協助合併或購買資產。採行財務協助之主要調查結果敘述如下：

(1) 採財務協助之理由

依問卷調查結果，16國採行財務協助之主要理由為：

- A. 問題銀行如倒閉將嚴重影響金融體系之穩定及當地或全國經濟發展者。

B. 提供財務協助之成本可能小於直接賠付預估損失。

(2) 財務協助之特色

16 國採財務協助之特色分述如下：

A. 僅6國有訂定財務協助之標準作業程序（圖19）。

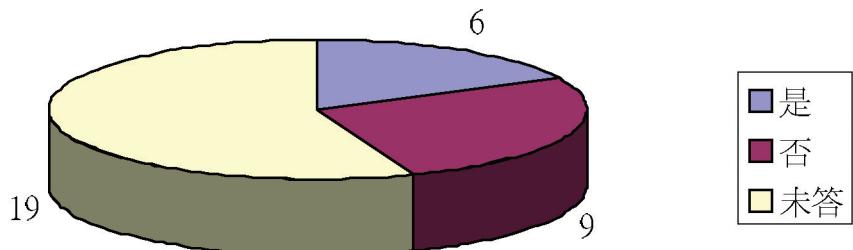


圖 19 提供財務協助是否有標準作業程序

- B. 有9個國家於提供問題銀行財務協助前，存保機構或監理機關將指派新的管理團隊或要求提出重建計畫。
- C. 部分國家如西班牙、加拿大、委內瑞拉及墨西哥等則要求問題銀行於接受財務協助前先辦理減資。
- D. 在某些國家以財務協助處理並無最長期限之限制。

5. 購買資產

(1) 採購買資產之理由

根據問卷調查結果，15 國採購買資產之主要理由如下：

- A. 以將來資產回收價值極大化作為降低處理成本方式之一。
- B. 作為倒閉銀行財務重整之一部分。
- C. 鑑於資產品質惡化可能導致資產淨變現價值減損或資產出售可能嚴重影響處分收入，爰有必要對能產生收入之生利資產予以購買。

(2) 購買資產之特色

15 國採行購買資產之特色敘述如下：

- A. 大多數國家之存保機構或監理機關均有權購買倒閉銀行之資產。
- B. 除日本及加拿大魁北克金融市場監理局外，大多數國家之存保機構或監理機關並未以設立子公司或與資產管理公司合資之方式購買倒閉銀行之資產。

(四) 處理銀行倒閉之實際經驗

1. 實際經驗

(1) 過去10年賠付之實際經驗

依問卷調查結果，辦理賠付之主要調查結果如下：

- A. 處理家數：16 國曾採賠付，其處理家數由1家至165家，平均數為19家（中位數為4家）。
- B. 倒閉銀行平均資產規模：回卷之12國，其倒閉銀行資產規模最大為9億美元，平均資產規模為2億美元（中位數為34百萬美元）。
- C. 平均賠付期間：回卷之7國，其賠付期間由1個月至120個月，平均數為40個月（中位數為24個月）。

(2) 過去10年購買與承受之實際經驗

- A. 處理家數：10 國曾採購買與承受，其處理家數由1家至180家，平均數為30家（中位數為3家）。
- B. 倒閉銀行平均資產規模：回卷之6國，其倒閉銀行資產規模由2億美元至110億美元，平均資產規模為30億美元（中位數為6億美元）。
- C. 平均處理期間：處理期間由4個月至24個月，平均數為14個月（與中位數相同）。

(3) 過去10年過渡銀行之實際經驗

- A. 處理家數：2 國曾採過渡銀行，其處理家數由1家至7家，平均數為4家（與中位數相同）。
- B. 倒閉銀行平均資產規模：回卷之1國，其倒閉銀行資產規模為60億美元。
- C. 平均處理期間：回卷之1國，其處理期間為48個月。

(4) 過去10年財務協助之實際經驗

- A. 處理家數：9 國曾採財務協助，其處理家數由1家至22家，平均數為10家（中位數為11家）。
- B. 倒閉銀行平均資產規模：回卷之4國，其倒閉銀行資產規模由12億美元至370億美元，平均資產規模為130億美元（中位數為70億美元）。
- C. 平均處理期間：回卷之3國，其處理期間由3個月至48個月，平均數為20個月（中位數為11個月）。

(5) 實際處理經驗之比較

圖20顯示過去10年採行不同處理策略之案例比較，最常採用者為購買與承受，直接賠付次之。

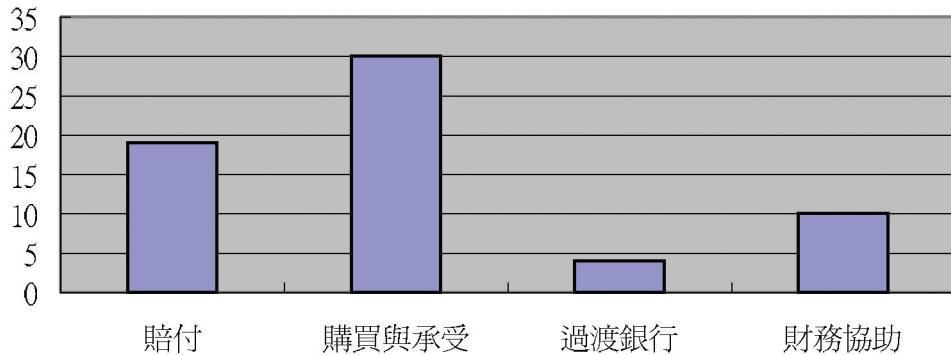


圖20 過去10年處理倒閉銀行平均案例

就倒閉銀行平均資產規模而言，以採財務協助者最大，過渡銀行次之；採過渡銀行者處理時間最長。由本分析可知，大多數國家傾向採購買與承受方式處理大型銀行倒閉案，因此種方式所費時間較短；另財務協助方式較常用於處理較大型銀行倒閉案，直接賠付方式則用於處理較小型銀行倒閉案。因此存保機構於處理問題 / 倒閉銀行時應有明確之處理策略（含處理時程長短）（圖21及圖22）。

（單位：百萬美元）

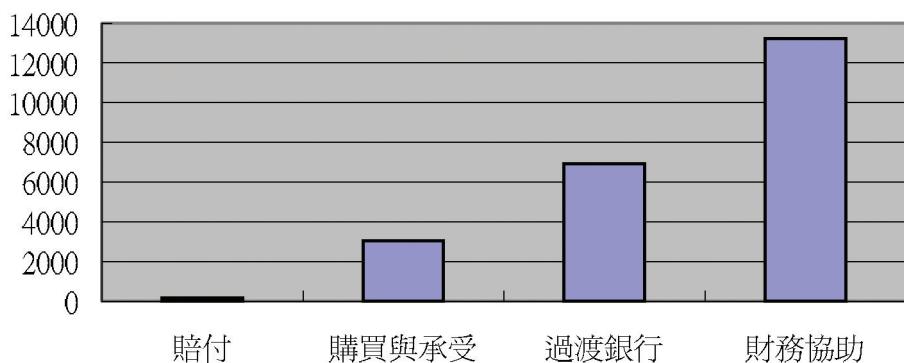


圖21 過去10年處理倒閉銀行平均資產規模

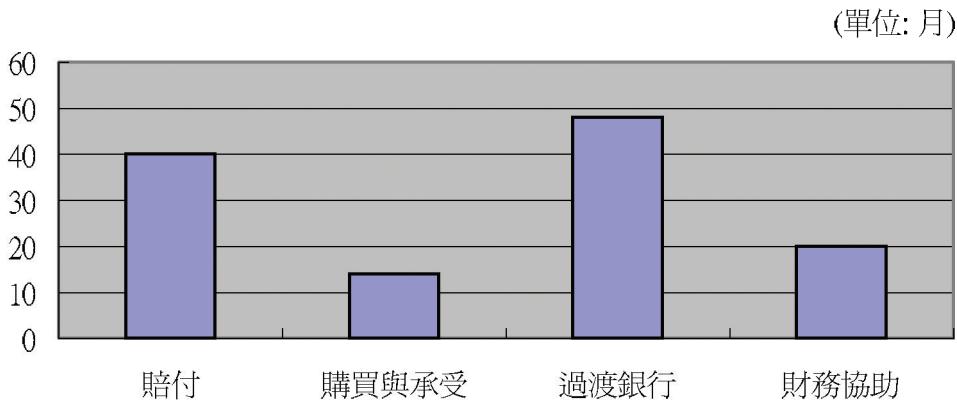


圖22 過去10年處理倒閉銀行平均期間

2. 各種銀行倒閉處理方式之優缺點

依34個國家有關處理銀行倒閉之實際經驗，各種處理方式之優缺點臚列如下：

(1) 賠付

A. 優點

- (a) 能考量存款人之需要並有助於降低銀行倒閉之社會及經濟成本。
- (b) 可確保公平地對待存款人且能增加社會大眾對銀行體系之信心。
- (c) 在無繼續經營能力之銀行過多之金融體系，能特別有效地使該些銀行順利退出市場。
- (d) 存款人於保障限額內可依其歸戶後之存款餘額獲得賠付。

B. 缺點

- (a) 倒閉銀行全部營運將被停止，尤其是眾所周知之銀行倒閉，可能導致社會大眾對其他銀行之信心危機。
- (b) 可能限制存保機構處理問題銀行之自主權衡彈性。
- (c) 採賠付需花很長時間處理，且存保機構員工可能因缺乏適切法律保障，而面臨保額外債權人對其提訴要求損失賠償之風險。

(2) 購買與承受

A. 優點

- (a) 可維持問題銀行之持續營運及維繫與存款人之業務往來，因而維持社會大眾對金融體系之信心。

- (b) 此法通常可顧及所有存款人，可避免一次處理大量現金債務，且部分員工仍可保留其工作權。
- (c) 通常此法之處理成本最低且對金融體系最不具破壞性，也許不需要政府提供額外財政支出。
- (d) 此法可於最短期間內完成資產轉移，故可降低對金融市場之干擾。
- (e) 此法可讓存款人正常往來提存且金融服務不中斷。

B. 缺點

- (a) 當經濟環境不佳或金融體系不健全時，不易覓得併購者。
- (b) 可能增加處理倒閉銀行之成本並降低市場自律。
- (c) 若所有存款人皆獲保障，將降低限額存款保險賠付之重要性，並導致存款人要求提高保額。
- (d) 民間投資機構通常無意併購已支付不能之銀行，因此需政府或存保機構挹注資金以吸引併購者。
- (e) 為保持機密性，存保機構於處理前提早對問題銀行資產與負債辦理評估是一項至為艱鉅之任務，且由於購買與承受交易未必涵蓋所有存款負債，故存款人並非百分之一百受到保障。

(3) 過渡銀行

A. 優點

- (a) 就及時處理及維持倒閉銀行之機能而言，過渡銀行優於購買與承受。
- (b) 可讓銀行存款人及債權人更具信心。
- (c) 設立過渡銀行可使存保機構有更充裕時間覓得更適合之購併機構進行評估以利出價。

B. 缺點

- (a) 可能增加政府或存保機構之處理成本，此乃因存保機構或政府成為倒閉 / 問題銀行之經營者，且其後仍需出售該銀行，致增加額外之處理成本及管理費用。
- (b) 相較於其他處理方式成本可能更高，因存保機構可能需花費更多時間與精力設立過渡銀行。倘無適合之併購機構或無人參與投標，則完成整個處理過程將較預期時程更長。

(c) 此法可能成為監理機關爭取時間之處理方式，卻導致處理時程之延宕及處理成本之增加。

(4) 財務協助

A. 優點

(a) 此法可解決倒閉銀行之流動性問題，可穩定存款人信心及金融環境，並避免系統性銀行危機。

(b) 併購機構需挹注資金以分攤重建問題銀行所需之成本。

B. 缺點

(a) 相較於其他處理方式，此法可能使存保基金於更短之期間內快速侵蝕殆盡。

(b) 此法有引發道德危險之虞並可能使問題銀行應負責人員免除責任。

(c) 可能降低市場自律並引發「銀行太大不能倒」之問題。

(5) 部分賠付

部分賠付係為因應已列入處理之問題銀行，預計要保存款之賠付程序無法於短時間內進行，故先行墊付保額內存款人部份賠付金額，使其得以支應立即生活成本或其他所需費用。

A. 優點

(a) 部分賠付可暫時提供存款人部分生活所需資金，避免存款人因無法提領其存款而造成生活不便。

(b) 採取此法可使存款人（包括小額及大額存款人）於選擇往來存款機構時應更為審慎（全部存款人皆應為其部分存款負責任）。

B. 缺點

(a) 存款人無法一次獲得全部賠付。

(b) 採取此法可能會增加資訊處理系統額外負擔並導致整個賠付程序延宕，致無法於法定時程內完成賠付程序。

(6) 墊付

A. 優點

在對倒閉銀行進行清算前對保額外存款人墊付，可使存款人立即取得其保額外部分存款。

B. 缺點

- (a) 墊付非屬銀行倒閉處理方法之一。
- (b) 由於墊付金額取決於對倒閉銀行價值之保守評估，恐有過於高估之風險。

(五) 處理個別銀行倒閉現行法律與實務之落差

為增進銀行倒閉處理程序之效能，回卷者建議如下：

1. 法定權限應予加強

下列事項係由回卷者建議存保機構或金融監理機關應改善倒閉銀行之處理方法：

- (1) 存保機構應有實地之監理權。
- (2) 存保機構應有實地查核權限（如申請要保之事前查核）。
- (3) 存保機構應有權對要保機構終止要保。
- (4) 應修法加強存保機構之獨立性及查核權限，並建立存保機構與金融監理機關間之合作機制。
- (5) 對經主管機關勒令停業之問題銀行，應增修相關規範以加速倒閉銀行之處理程序。
- (6) 存保機構應有獨立決定其管理費用預算之權限。
- (7) 在立即糾正機制中，應賦予存保機構較多權限，以評估問題銀行之潛在衝擊及採取相關措施處理倒閉銀行。

2. 應厚植賠付基金並改善賠付作業程序

- (1) 存保機構應有足夠之賠付基金以利迅速處理問題／倒閉銀行。
- (2) 應賦予存保機構為辦理賠付之需得有權安排正常金融機構辦理移轉存款事宜（亦即存保機構得安排其他銀行以其名義辦理移轉存款以賠付存款人及其他債權人或履行其保證債務）。
- (3) 停業日起至實際賠付之期間應予縮短。

3. 採購買與承受、財務協助、購買資產及其他處理方式時應強化之事項

- (1) 存保機構以購買與承受方式處理時應強化之事項包括：將資產分包出售、可管理倒閉銀行財產、對有意併購倒閉銀行全部或部分業務之健全機構辦理資金融通。
- (2) 存保機構或金融監理機關應有適切融資管道以利對大型問題銀行提供財務協助。
- (3) 存保機構應有直接管理問題／倒閉銀行資產之權限。

(4) 存保機構應訂定適切作業準則以利正確決定賠付對象和金額及何時賠付，另部分賠付應訂定相關條件以避免浮濫。

4. 其他建議事項

(1) 應賦予存保機構更多自主之處理權限，如有權使用最小成本法及財務協助等。

(2)「銀行太大不能倒」應有更明確之定義，且對大型銀行倒閉應有特定處理程序。

(3) 存保機構對不同處理方式宜有法律規範，如為獲得更完善之處理，存保機構應對下述諸項列入考量：總處理成本極小化、賠付作業時程之延誤及資產回收價值極大化等。前述諸項中，部分為有形可予以衡量，部分為無形不可衡量（如社會成本），故應採詳細之成本效益分析。

(4) 應賦予存保公司有權對任何銀行倒閉案可選擇適切之處理方式，包括在倒閉前採行預防措施及（或）對問題銀行辦理查核。該些建議措施可降低銀行倒閉所引起之社會成本並增加大眾對金融體系之信心。

(5) 應增加存保機構之基金及強化其獨立性。

(六) Paybox 及 non-paybox 存保制度於處理銀行倒閉之主要差異

依問卷調查結果，有 16 國之存保機構係採 paybox 制度，另 18 國係採具有控管承保風險權限之 non-paybox 制度。本報告對此二種型態存保制度及其處理銀行倒閉方式提出如下之比較。

1. 在銀行危機或倒閉案發生後所採改善措施方面：Paybox 存保制度之國家仍需十分仰賴提昇金融監理制度以促進銀行之安全與健全營運。至於採 non-paybox 存保制度之國家，存保機構對於銀行體系結構及監理措施可採行較廣泛之改善措施，例如：採銀行安全與健全營運規定、最小成本處理法、立即糾正措施、強化倒閉銀行處理方式及提高存保費率或採用差別費率制度等。
2. 在銀行停業前 6 個月所採取措施方面：Non-paybox 之存保機構可對問題銀行採行較多之處理措施，如要求問題銀行提出增資或改善計畫，安排資產負債之評估及執行接管措施等。
3. 立即糾正措施方面：Paybox 存保制度之國家中僅 2 個國家有建置及早干預處理之制度或法律規範（立即糾正措施）。相對的，多數採 non-paybox 存保制度之國家已建立該項措施。

4. 實地評估方面：Paybox 存保制度之國家中僅2個國家有權對問題或即將倒閉之銀行執行實地評估或查核，以利進行後續處理。惟多數 non-paybox 存保制度之國家已有該項權限。
5. 資金來源方面：Paybox 存保制度之國家於處理銀行倒閉事宜時，係以其基金應付流動性需求，惟non-paybox 存保制度之國家通常有較多之籌資管道，包括賠付基金、向中央銀行及其他金融機構融資等。
6. 存保機構為處理問題銀行對外借款由政府保證之議題：Paybox 存保制度之國家中僅3國政府願於存保機構發行債券或向中央銀行或其他金融機構融資時擔任保證人；至於採non-paybox 存保制度之國家，有多數國家於存保機構需對外融資以處理問題銀行時係由政府擔任保證人。
7. 終止存款保險權限方面：Paybox 存保制度之國家中僅4國在問題要保銀行停業前有權終止其存款保險；至於採non-paybox 存保制度之國家，多數均有權於必要時終止其要保機構之存款保險。
8. 處理銀行倒閉方式方面：幾乎所有paybox 存保制度之國家，均僅採賠付方式處理倒閉銀行；至於 non-paybox 存保制度之國家，除採賠付措施外，尚有其他方式如購買與承受、財務協助、資產購買及過渡銀行等方法。
9. 處理成本方面：Paybox 存保制度之國家，其主要目標為賠付成本極小化；至於 non-paybox 存保制度之國家，則可選擇最小成本法、最適成本法或直接賠付成本法等。
10. 取得存款資料檔案之時程：多數paybox 存保制度之國家係於銀行停業後才能取得存款相關資料檔案；惟大多數 non-paybox 存保制度之國家則可於問題銀行停業前或於停業當時或至少於停業後數天內取得存款相關資料檔案。

(七) 系統性銀行危機

1. 處理系統性銀行危機之法定權限
 - (1) 決定處理機制：34個國家中僅有7個國家有法定之系統性銀行危機處理機制。
 - (2) 系統性銀行危機定義：大多數回卷者係以問題銀行有很高的全國或地區性市場占有率作為判定系統性金融危機之依據（例如超過8%～10%），或其對該國經濟或金融體系，或對地區性經濟及當地金融體系有重大影響性；或當問題銀行以最小成本法方式處理對經濟情勢或金融穩定有嚴重負面效果者，即可認定為有系統性銀行危機。

(3) 決定處理之權限：倘問題銀行停業有引發系統性危機之虞時，有8個國家之中央銀行、8個國家之金融監理機關及2個國家之存保機構有權處理^(註11)。

(4) 資金來源：處理系統性銀行危機之主要資金來源為政府及中央銀行。

2. 系統性銀行危機之處理方式

下列係回卷國家或存保機構為因應系統性銀行危機所採之各種處理方式：

- (1) 過渡銀行交易。
- (2) 不採直接賠付而採購買與承受或過渡銀行交易。
- (3) 財務協助。
- (4) 設立基金以解決銀行危機及個別銀行倒閉問題。
- (5) 訂定特別法。

3. 存保機構在處理系統性銀行危機時之特殊規定

根據問卷調查結果，存保機構在處理系統性銀行危機時有下列特殊規定（詳圖23）：

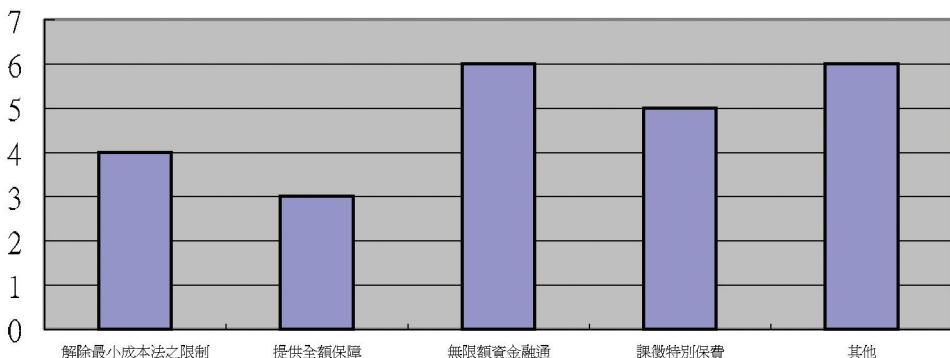


圖23 存保機構在處理系統性危機時之特別規定

- (1) 有4國可免除最小處理成本法之限制。
- (2) 有3國可提供全額保障。
- (3) 有6國可由政府或中央銀行提供無限額資金融通協助。
- (4) 有5國在銀行危機後向要保機構收取特別保費。
- (5) 有6國表示並無特殊規定。

4. 處理系統性銀行危機之資金來源

根據問卷調查結果，處理系統性銀行危機之資金來源有下述方式（詳圖24）：

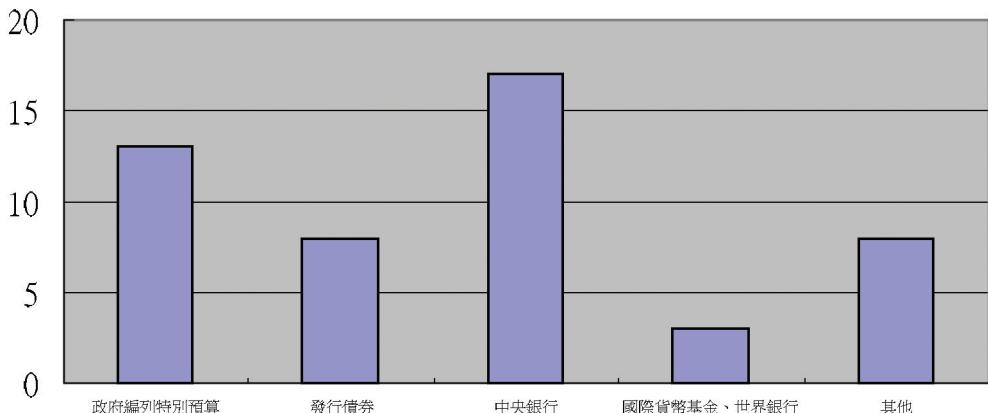


圖24 處理系統性危機之資金來源

- (1) 政府編列特別預算：13 國。
- (2) 發行債券：8 國。
- (3) 由中央銀行提供：17 國。
- (4) 由國際貨幣基金、世界銀行提供：3 國。
- (5) 其他：8 國。

5. 處理系統性銀行危機現行法律與實務之落差

為增進處理系統性銀行危機之效能，回卷者建議如下：

- (1) 政府或主管機關應被充分授權可迅速發布必要之措施以遏止銀行危機。
- (2) 為避免銀行危機及維持支付系統之正常運作，在處理系統性危機時，應免除或排除以最小成本法處理問題銀行之相關規定。

(八) 跨國性議題

根據問卷調查結果，有9 國曾遭遇跨國吸收存款金融機構倒閉案例，惟僅有3 國在實體法明定跨國金融機構倒閉之相關處理規範。

肆、銀行倒閉處理國際準則

本準則係經審慎分析問卷調查結果，並參酌 IADI 會員國經驗及意見所制定。由於並非全部存保機構均被賦予處理銀行倒閉之法定權責，對於具有處理銀行倒閉權責

之存保機構而言，本準則目的在強化其處理倒閉銀行之機制，並為金融安全網成員提供一個作為牽制與均衡之更佳機制。本準則共分5部分，第1部分為一般性議題；第2部分為金融安全網成員間關係及跨國處理銀行倒閉議題；第3部分為賦予存保機構相關法定權限議題；第4部分為處理倒閉銀行之作業程序及行政管理議題，最後部分為處理問題／倒閉銀行之特定議題。

(一) 一般性議題

本部分係建議建置能使存款保險制度發揮功能之健全制度化架構。一個適宜的制度化架構包括：健全的公司治理、有效的金融監督管理、會計及資訊透明化機制，以及完善的法律制度。上開要素對存款保險制度之正常運作有重大影響，且亦有助於存保機構控制其承保風險。

1. 健全的制度化架構可降低發生銀行倒閉或危機的風險

依問卷調查結果顯示，除了經濟衰退及其他外部衝擊外，其他造成銀行倒閉或危機的重要因素有：金融監督管理不健全、銀行業務不健全、銀行風險管理不當、公司治理不佳及法律架構不完善。爰建議政府應為總體經濟及金融制度建置一套健全的制度化架構，包括：健全的總體經濟政策、有效的公司治理機制、健全且有效的銀行監理制度（含及早干預之立即糾正措施）、可信賴的市場自律制度、有效率的倒閉銀行處理程序，以及有效的司法和犯罪調查制度。其中強化銀行監理的有效性對paybox存保機構尤其重要。

2. 一個有效的存款保險制度需有健全的公司治理機制配合

具有健全公司治理機制的存保機構可強化穩固金融體系之結構，且對金融穩定有直接貢獻。存保機構健全公司治理的四大要素包括：獨立度、責任度、透明度及廉正度，四大要素均同等重要，且對公司治理實務運作有互補之強化效果。透過內部及外部定期檢視公司治理實務可有效提昇存保機構的公司治理。

3. 獨立度可協助存保機構避免不適宜的政治及產業干預和監理寬容

有效的銀行倒閉處理機制需要一個營運獨立及負責任之存保機構，存保機構並需具備明確的法定權責以隔絕不當的政治及產業干預，如此可提供高標準的廉正度、信賴度及合法性，並降低於處理倒閉銀行時所面臨之政治干預及監理寬容。

4. 存保機構之法定權責、職務和處理倒閉銀行權限均應權責相符

賦予存保機構之權限應與其公共政策目標及法定權責一致，倘存保機構之法定權責係以最小成本法處理倒閉銀行，則應同時賦予必要的權限和授權，包括：有權決定適切之處理方法、在銀行倒閉前即及早進行預防措施（如查核）以控制承保風險等。

5. 法律架構應可協助及時且有效地處理銀行倒閉及對金融體系可能造成之系統性風險

應建置適切的法律架構以支援倒閉銀行之處理，並賦予存保機構和監理機關相關權限，以降低或減輕系統性危機對金融體系所造成之損害，包括：應明定立即糾正措施以避免銀行危機和連鎖效應、在處理系統性銀行危機或需動用公共資金時得免除最小成本處理法之限制等。

6. 在某些例外情況下得實施暫時性全額保障和挹注公共資金

當存保機構之基金不足以處理大型銀行倒閉或發生系統性危機時，實施全額保障和挹注公共資金有其必要，然應同時考量道德風險和市場自律等問題。故在例外情況（應有明確之定義）下才能採用上開方式，且應為暫時性機制（例如：應有明確之截止日）。倘需動用公共資金時，亦應由問題 / 倒閉銀行之股東共同負擔損失。

7. 金融穩定和社會秩序是最重要的目標

維持大眾對金融體系之信心是有效存款保險制度的重要目標，在處理倒閉銀行時，存保機構和其他金融安全網成員應永遠考量維持金融體系穩定和大眾信心之必要性。存保機構之首要任務為藉由有效率且有效地處理倒閉銀行以保障保額內存款人權益。

(二) 金融安全網成員間關係及跨國處理銀行倒閉議題

本部分係建議在處理問題 / 倒閉銀行時，應建立金融安全網成員間權責分工之關係管理，以及建立跨國處理銀行倒閉機制。

1. 金融安全網成員間在處理問題 / 倒閉銀行時之權責分工應有明確定義

為有效地處理問題 / 倒閉銀行，金融安全網成員間明確的權責分工有其必要，正式之權責分工可明定於法律、契約或行政規範中。建立明確的法定權責分工，以決定由誰負責宣布銀行是否倒閉與決定問題 / 倒閉銀行之處理方法，對參與處理之金融安全網成員是至為重要的。

2. 應建立金融安全網成員間之資訊分享與協調合作機制

為有效處理問題 / 倒閉銀行及處理系統性危機，存保機構和其他金融安全網成員間應建立正式的資訊分享及協調合作機制。倘立即糾正措施成

為及早干預程序的一部分，存保機構應能及早取得相關資訊，俾迅速評估銀行倒閉對存保基金之潛在衝擊。

3. 應建立明確之系統性危機法定處理機制

任一金融安全網成員並無法獨自處理系統性銀行危機問題，爰應建立明確之法定處理機制以利金融安全網成員共同處理系統性危機，包括：明確之職責分工、定義何者為系統性危機之規則，以及處理銀行倒閉之及早干預架構等。

4. 應建立「銀行太大而不能倒（Too Big to Fail）」之法定處理機制

在決定處理倒閉銀行之原則和程序時，明確建立「銀行太大而不能倒」之法定處理機制是相當重要的。該法定處理機制應包括：「太大而不能倒」之定義，及建立包含不同處理方式及其成本之準則等。另涉及金融控股公司倒閉處理之相關議題，亦應一併納入該處理機制中。

5. 國際金融安全網成員間應建置跨國性合作機制

鑑於國際金融業務日益成長，爰有必要加強各國存保機構和監理機構間之資訊分享和合作機制，俾處理跨國性銀行倒閉相關事宜，該跨國性合作機制可透過國際機構間簽訂正式契約、協定或約定等方式建立。

（三）賦予存保機構相關法定權限議題

本部分所建議之法定權限可依各國適用法規之不同與相關機關權責分工以建置最適宜的存款保險制度。

1. 存保機構應設置存款保險基金並訂定基金之法定目標值

為維持金融穩定和增進大眾信心，存保機構應有必要之籌資管道，包括應設置存款保險基金並訂定基金之法定目標值，且應明定達到基金法定目標值之時間表。

2. 存保機構應有權決定接受或拒絕新設收受存款金融機構加入存款保險，並有權終止要保機構之要保資格，以及在銀行倒閉前與監理機關協調合作終止要保資格之時機

為控制承保風險及道德危險，存保機構應有權決定接受或拒絕新設收受存款金融機構加入存款保險。倘要保機構從事不安全或不健全之銀行業務、有嚴重管理問題或舞弊時，存保機構有權在其停業前終止要保資格。存保機構在決定終止要保機構之要保資格時，應先與監理機構協調合作，以避免對金融體系造成負面影響。

3. 存保機構應有權辦理實地查核或評估，以及在銀行停業前取得存款人相關資料檔案

為順利及有效地處理問題 / 倒閉銀行，存保機構應有權進行實地查核、對問題要保機構辦理資產負債評估，或於銀行停業前取得存款人相關資料檔案等。

4. 存保機構應有處理系統性銀行危機之法定機制

為與其他金融安全網成員合作處理系統性銀行危機，存保機構應訂定緊急應變法則，允許實施暫時性全額保障，或於動用公共資金時得免除最小成本處理法之限制。

5. 存保機構之員工在處理問題 / 倒閉銀行時應享有適切之法律保障

存保機構或其他金融安全網成員員工在執行倒閉銀行處理之法定任務時應享有適度的法律保障，該些法律保障規定應包括：於依法且善盡善良管理人職責所作決策、作為或不作為，應有免於民、刑法責任之法定免責權保障，及包括在適當情況下得免除損害賠償之法律成本，惟重大不軌行為除外。

6. 應於法律中明定可對造成銀行倒閉之董事、監察人、經理人及稽核人員進行訴追

應於法律中明定可對造成銀行倒閉之董事、監察人、經理人及內部稽核人員進行訴追，俾降低倒閉銀行之處理成本，並建立銀行強化其公司治理之誘因。

(四) 處理倒閉銀行之作業程序及行政管理議題

本部分係建議存保機構或其他金融安全網成員於處理銀行倒閉事宜時，應建立相關作業程序及行政管理準則。

1. 應制定適切之銀行倒閉處理政策與標準作業程序

存保機構應就問題 / 倒閉銀行之處理，制定適切之政策與標準作業程序 (standard operational procedures, SOPs)，其範圍應涵蓋對存款人賠付、購買與承受交易、財務協助、過渡銀行等。全部標準作業程序均應定期檢視，俾能因應環境變化隨時更新修正。

2. 存保制度之內部資源不足時宜採用委外方式處理

存保機構應有權簽訂委外服務契約，雇用專業諮詢顧問、評估或鑑價專家（或具資格能力之會計師事務所），以協助對問題 / 倒閉銀行資產負債執行公正之鑑價及標售或辦理賠付作業。選擇委外服務之程序亦應充分透

明及妥適管理。

3. 倒閉銀行之處理應採取適切之評價及透明之標售程序

存保機構應採取適切之程序以對倒閉銀行之價值進行評價作業，並於處分其資產時，採取公開透明之程序。

4. 存保機構應建立對大眾有效宣導與溝通之機制，以強化大眾對銀行倒閉處理程序之信心

存保機構應就存款保險保障範圍相關條件內容，以及處理倒閉銀行所採用之程序，定期對民眾進行溝通宣導。

5. 存保機構應建立員工行為規範準則 (code of conduct)

存保機構或其他金融安全網機構之員工，於處理倒閉銀行相關事宜時，應遵循適切之行為規範準則及保密規定。良好之行為規範準則包括如何預防員工於執行勤務時發生利益衝突及明定員工之相關責任。

6. 存保機構應具有調查權，並於必要時對造成銀行倒閉者進行訴追

存保機構應具有對問題 / 倒閉銀行之相關涉案高階主管、董事（監察人）、經理人、稽核及其他相關人員之調查權，此將有助於改善賠付之回收率，並可提供防止違法瀆職之誘因，進而降低道德風險問題。

(五) 處理問題 / 倒閉銀行之特定議題

本部分係建議制定有關問題 / 倒閉銀行處理方式之相關準則。

1. 對問題銀行之提早介入處理，應制定規則化 (rule-based) 或法定啟動標準 (statutory trigger criterion)

制定規則化或法定之啟動機制，以利及早介入處理問題銀行及制定是否已符合倒閉之標準，對存保機構或金融安全網成員至為重要。前開啟動標準應涵蓋量化與質化評估項目，其中量化項目應包括法定資本及資產品質等指標，質化項目則應包括管理品質、重大違反健全財務業務標準、違反法律規定、或無法償付存款債務等。

2. 應由專業評價團隊評估問題銀行之財務存活能力 (financial viability)

為評估問題銀行是否具有繼續經營價值，應建立專業且具經驗之團隊，其成員應涵蓋監理機構與（或）存保機構之職員或外部專家，且評估標準應以市價為基礎。倘監理機關要求問題銀行提出附改善時程之重建計畫，則該銀行提出之改善計畫應由金融監理機關與（或）存保機構妥善規畫、核准及追蹤。

3. 應制定處理個別銀行倒閉事宜之有效處理政策與緊急因應機制

為使個別銀行倒閉之處理具備高效率、可信賴及公信力，存保機構應建立有效之處理政策與程序，其內容應涵蓋如何採行最小成本法、如何處理大型銀行倒閉所致之系統性危機、如何使特定市場或區域之銀行服務不致中斷，以及倘問題惡化速度快於預期，應採行何種緊急因應方案等。

4. 應採用市場機制俾使倒閉銀行資產之回收價值最大化

存保機構經代位賠付存款債權後，通常成為倒閉銀行之最大債權人。因此，存保機構應採取回收價值最大化之措施，其方式包括：對倒閉銀行清理人採取嚴謹之控管機制（如：召開債權人會議），或透過適切之法律途徑及委託房地產仲介機構出售倒閉銀行資產，以及採取其他可望提昇存保機構將來回收價值之市場機制。

5. 處理倒閉銀行相關交易應儘量遵循市場原則及機制

採用市場機制及原則處理倒閉銀行，對存保機構係屬較佳之策略，相關之程序包括：

- (1) 於處理程序開始前，取得其他金融安全網成員之支持或協助（如：風險分攤）。
- (2) 建置透明之處理程序，以鼓勵全部潛在買者參與。
- (3) 確保處理過程有高標準之內部及外部稽核。
- (4) 儘可能於評價程序中採用市價法（mark-to-market approach）。
- (5) 雇用具經驗之專家，以有效率地加速相關交易之處理。
- (6) 處理方式應具備效能與效率（如：具節省成本效能），而非僅一味追求最低成本。

6. 制定有利於以市場機制處理銀行倒閉事宜之相關誘因

如欲以市場機制為基礎之處理程序能順利成功，則宜建立制度化之法定誘因。例如：

- (1) 稅賦誘因：用以促進併購及打銷呆帳。
- (2) 行政管理誘因：用以降低法令遵循成本、強化債權回收或破產登記機制。

7. 應確保能有效率且有效地賠付保額內存款人

存保機構之首要任務，係透過有效率及有效地賠付程序，以保障保額內存款人權益。所謂有效率及有效地賠付程序，例如：

- (1) 儘量縮短銀行停業與實際賠付期間之差距。
- (2) 持續於賠付與清理期間對大眾揭露相關資訊，包括告知存款人賠付之細節與時程。
- (3) 存保機構應能於銀行停業前，查核其資訊處理系統，以評估存款檔案，並取得存款人相關資料檔案，以加速賠付程序。
- (4) 法規應妥適定義應予保留及抵銷之對象及項目，以及代位求償之原則。
- (5) 存保機構應訂定辦理部分賠付之程序，以因應實際賠付前保額內存款人之緊急資金需求。

8. 應妥適定義清算處理規則

有關清算程序、清算人之申報責任、法定清算期限、債權人分配等相關規定應予明定及建立書面化檔案。其他在清算程序中影響回收之因素亦應予以妥適控管，包括存款人債權優先順位、法定期限、抵銷原則、求償權之擔保性質，以及存保機構於清算過程之訴訟風險等。此外存保機構之代位求償原則亦應明定。

註 釋

註1：在本文，「銀行」係指向一般大眾吸收存款之金融機構。另存保機構因係處理銀行倒閉事宜，故systemic banking crisis 係指「系統性銀行危機」。

註2：金融安全網成員通常包括執行金融監督管理、存款保障、最後融通機制及政府財政部門功能之機關（構）。

註3：銀行倒閉處理準則附屬委員會由13個國家組成，包括台灣（主席）、加拿大、法國、日本、約旦、匈牙利、哈薩克、韓國、墨西哥、奈及利亞、菲律賓、俄羅斯及美國。

註4：「銀行倒閉處理」之間卷於2004年6月3日發送IADI會員國及非IADI會員國共76個相關機構，回收問卷共34份（詳附錄2），總回收率約45%。

註5：76份問卷於2004年6月發送，其中IADI會員國34份，非IADI會員國42份，共回收34份，總回收率約45%。在34份回卷之存保機構中（詳附錄2），有15個可歸類為賠付者存保機構，有19個則可歸類為非純粹賠付者或風險控管者之存保機構。該些回收問卷經人工檢查其完整性及邏輯性後再以SPSS統計軟體處理。

註6：有關分母GDP，大部分國家係用某特定年國內生產毛額，惟菲律賓係用五年平

均國內生產毛額。

註7：如果需定義「銀行業務不健全」、「風險管理不當」及「公司治理不佳」之間之關係，則「風險管理不當」及「公司治理不佳」均可視為「銀行業務不健全」之一。

註8：監理機關實地檢查評估標準係指監理機關對銀行執行實地檢查工作時所採用之一般評估標準；清算標準則係指清算人所採用之評估標準，係以清算基礎評估該被清算銀行之回收價值。

註9：本問題係複選題。

註10：日本銀行法規定過渡銀行最低資本額為10億日圓。

註11：在美國，「1991年美國聯邦存款保險公司改進法」明定聯邦存款保公司於處理問題銀行時應遵循最小成本原則；惟當最小成本原則可能導致系統性危機時不在此限（依聯邦存款保險法Section 13(c)(4)(G)）。

參考資料

1. Basel Committee, Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks, Bank for International Settlements, April 2002.
2. Bennett, Rosalind L., Failure Resolution and Asset Liquidation, FDIC Banking Review, Vol.14, No.1, 2001, pp 1-28
3. Canada Deposit Insurance Corporation, APEC Policy Dialogue on Deposit Insurance: Policy Conclusions Paper, Canada, June 2004.
4. Federal Deposit Insurance Corporation, Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience 1980-1994, FDIC, Washington, D.C., August 1998
5. Financial Stability Forum, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems, Final Report of the Working Group on Deposit Insurance, Basel, September 2001.
6. Isoard, Carlos, Handling Systemic Financial Crisis And Interrelationship Among Financial Safety Net Players, presentation given at International Association of Deposit Insurers (IADI) 3rd Annual Conference, Brunnen, Switzerland, Oct. 26-27, 2004.
7. Mackey, Michael, Disposition of Problem Financial Institutions/Non-performing Assets based on Market Mechanisms, paper presented at International Association of Deposit Insurers (IADI) 3rd Annual Conference, Brunnen, Switzerland, Oct. 26-27, 2004.
8. Nigeria Deposit Insurance Corporation, Bank Deposit Insurance in Nigeria, edited by

Peter N. Umoh, NDIC, Nigeria, 1997.

9. Ogunleye, G. A., The Exit Mechanism And Resolution of Problem Financial Institutions, paper presented at International Association of Deposit Insurers (IADI) 3rd Annual Conference, Brunnen, Switzerland, Oct. 26-27, 2004.

附錄 1

過去 10 年各國處理銀行倒閉之淨處理成本¹ 比較表

問卷基準年：2004 年

國家	過去 10 年淨處理成本 (單位：美元) ²	占 GDP 比率 ³	GDP 資料基準年 ⁴	銀行倒閉 主要處理方式
哥倫比亞	2,810,000,000	4.00 %	2002 GDP	賠付、過渡銀行、財務協助
薩爾瓦多	68,000,000	0.50 %	-	-
匈牙利	709,000	0.002 %	2000 GDP	賠付
捷克	2,430,800	0.50 %	-	賠付
俄羅斯	3,100,000,000	0.18 %	1999 GDP	-
巴西	20,400,000,000	2.70 %	1995,1996 及 1997 三年 平均 GDP	-
日本	162,000,000,000	3.60 %	2003 GDP	購買與承受
加拿大	3,500,000,000	0.40 %	-	賠付、購買與承受
法國	15,800,200	1.00 %	-	賠付
台灣	2,640,000,000	0.93 %	2001 GDP	購買與承受
愛沙尼亞	4,010,820	0.07 %	1998 GDP	賠付、購買與承受
墨西哥	57,300,000,000	13.60 %	1998 GDP	賠付、財務協助
菲律賓	923,000,000	0.25 %	1997~2001, 五年平均 GDP	賠付、購買與 承受、財務協助
牙買加	2,630,000,000	35.80 %	-	-
韓國	82,300,000,000	13.59 %	2003 GDP	-
委內瑞拉	4,690,000,000	11.00 %	-	賠付、購買與承受 、財務協助

- 淨處理成本，係指存保機構、政府或其他單位之處理成本合計數，並扣除處分資產收入後之金額。
- 相關幣別係依 2004 年 9 月 16 日之匯率折算為美元。
- 淨處理成本占 GDP (Gross Domestic Product，國內生產毛額) 之比率係由回卷機構逕行提供。各國之實際 GDP 金額則未予提供。
- GDP 資料基準年係由回卷機構逕行提供。部分採用 3 至 5 年之 GDP 平均值，但大多數係採特定年之 GDP 值

附錄2

問卷回覆國家統計表

IADI會員	非IADI會員
1. 巴西	1. 智利
2. 保加利亞	2. 塞普勒斯
3. 加拿大：加拿大存款保險公司	3. 芬蘭
4. 加拿大：魁北克金融市場監理局	4. 愛沙尼亞
5. 哥倫比亞	5. 立陶宛
6. 捷克	6. 荷蘭
7. 薩爾瓦多	7. 葡萄牙
8. 法國	8. 斯洛維尼亞
9. 匈牙利	9. 西班牙
10. 牙買加	10. 英國
11. 日本	
12. 約旦	
13. 哈薩克	
14. 肯亞	
15. 韓國	
16. 墨西哥	
17. 菲律賓	
18. 俄羅斯	
19. 瑞典	
20. 台灣	
21. 坦尚尼亞	
22. 美國	
23. 委內瑞拉	
24. 越南	