

目 錄

摘要	1
壹、前言	2
貳、本次訓練會議之重要內容	4
一、如何建制適切且有效之存款 保險制度	4
二、存款保險機構之治理架構與 法律保障	8
三、存款保險制度在金融監理政 策與法規制定程序中扮演之 角色	9
四、及早介入及時偵測與相關資 訊之評估	13
五、有效問題金融機構處理程序	15
六、問題金融機構處理程序——日 本處理振興銀行法律議題之 挑戰	20
七、問題金融機構處理程序——奈 及利亞經驗	24
八、清理權能與法律限制——美國 FDIC經驗	27

九、問題金融機構資產回收程序	
— 印尼經驗	40
參、心得與建議	44
參考資料	48

摘要

- 一、主辦單位：國際存款保險機構協會及韓國存款保險公司
- 二、出國期間：101年11月12日～101年11月17日
- 三、地點：韓國首爾
- 四、與會人員

本次訓練會議計有來自25國金融監理機關與存保機構代表等60餘人參加，與會者針對訓練內容，抒發己見或提問，同時亦就各國實際作業與實務上遭遇之問題，與其他學員進行經驗交流與意見溝通，討論情況相當熱烈，有效達到雙向溝通與交流之目的。本公司陳副總經理聯一受邀擔任講座，講授有關我國金融預警與及時干預措施等議題獲得與會者熱烈迴響，有助於提昇本公司之專業地位及國際形象。

五、訓練會議主要內容

本次會議主題為「存款保險：完備之法律架構」，探討下列四項議題：

- (一)存款保險組織的職責、權限及治理
- (二)早期偵測、及時干預及資訊取得
- (三)問題金融機構處理程序

(四)清理程序及法規

六、心得與建議

- (一)存保機構應建立有效之處理政策與程序，俾建構完善問題金融機構退場機制，金融安全網成員應充分合作與分享資源。
- (二)為防範「太大不能倒」之問題一再發生，存保機構在處理大型金融機構之角色應更具積極性，以於危機發生時獲致更妥適之處理。
- (三)加速推動跨國合作處理金融危機之機制。
- (四)妥適建制完備之金融機構清理法制，利於問題金融機構之退場處理。
- (五)存保機構之員工在處理問題金融機構時應享有適切之法律保障。

壹、前言

本公司指派副總經理陳聯一及國際關係暨研究室副主任黃鴻棋代表本公司參加國際存款保險機構協會（International Association of Deposit Insurers, 以下簡稱IADI）與韓國存款保險公司（KDIC）共同於101年11月13～16日假韓國首爾舉辦之2012年第二場次中高階主管「存款保

險：完備之法律架構（Deposit Insurance: A Well-Developed Legal Framework」訓練會議，陳副總經理並受邀擔任講座，講授有關金融預警與及時干預措施等議題，分享我國經驗，並與各國與會者進行意見交流。

此次訓練會議訓練內容以存保制度之完善法律架構為主軸，再分以下列議題分組深入探討並由相關國家分享經驗：存款保險機構的職責、權限及治理；早期偵測、及時干預及資訊取得；問題金融機構處理程序；清理程序及法規等。此外為使與會人員得充分參與討論並與講座交換意見，本次訓練會議於第三日下午規劃了「綜合座談」場次，邀請8位講座同台進行研討。本次訓練會議計有來自25國金融監理機關與存保機構代表等60餘人參加，與會者針對訓練內容，抒發己見或提問，同時亦就各國實際作業與實務上遭遇之問題，與其他學員進行經驗交流與意見溝通，討論情況相當熱烈，有效達到雙向溝通與交流之目的。以下爰就訓練會議之重要內容臚列說明如后，最後提出心得與建議。

貳、 本次訓練會議之重要內容

一、 如何建制適切且有效之存款保險制度

墨西哥存款保障機構總經理 Mr. Luis Eduardo PALAZUELOS Zaragoza

2008 年全球金融風暴發生後，存款保險制度對於維護存款人信心及穩定金融之功能益發顯得重要。許多國家為使其存款保險業務更具效能，在其現行法律與權限下紛紛採行補強措施，俾履行存款保險制度之公共政策目標與職權。IADI 之有效存款保險制度 18 項核心原則，對正在實施、檢討或積極改善其存款保險制度之國家而言，可作為評估其存款保險制度之有效工具並可作為存款保險機構與決策者訂定改進措施之基礎。

(一) 建置有效存款保險制度考量因素

此外有效之存款保險制度尚需考量一國銀行體系之相互影響因素，如經濟及銀行體系狀況、金融安全網各機構之健全治理、審慎法規及監理、完善發展之法制基礎及會計與揭露制度。

1. 一國銀行體系之健全與否，除須掌握銀行體系內是否有經營不善之金融機構外，尚

須衡量整體銀行體系之穩健程度。

2. 金融安全網成員之健全治理，有助於金融架構之強化，且會直接影響銀行體系之穩定。建立良好治理機制之四大要素為獨立運作、負責度、透明度及充分揭露、廉正度。
3. 堅實且審慎之法規及監理，應規範惟有具有繼續經營能力之銀行方能營運及參加存款保險。銀行必須具備充足之資本，並依循健全及審慎之風險管理、治理及其他商業慣例。監理機構必須具備有效之新設銀行核發營運執照及立案機制、就個別銀行定期進行全面金融檢查、含及早偵測與及時干預在內之問題銀行處理機制等。
4. 發展完善之法規機制應包括各項商業制度相關法制，涵蓋公司、破產程序、契約、消費者保護、反貪污及反詐騙、私人財產法等規範。此外，法規機制須明定存款保險機構得以約束要保機構遵守其規範。
5. 透過完善之會計及揭露架構，發布確實可信且及時之資訊，可提供管理部門、存戶、市場及主管機關等對銀行之風險狀況

進行決策判斷時使用，進而增加市場、法規及監理等之紀律。健全之會計及揭露架構應包括建制定義完善且符合國際標準之會計原則及慣例。

(二) 問題金融機構處理機制

1. 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擾，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擾及監理寬容。
2. 賦予存保機構之權限應與其公共政策目標及法定職責一致，倘存保機構之法定職責係以最小成本法處理倒閉銀行，則應同時賦予必要的授權，包括：有權決定適切之處理方法、在銀行倒閉前即進行預防措施以控制承保風險等。
3. 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

統性金融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。

4. 雖然各國對主管機關介入處理問題銀行之授權規定各有不同，仍宜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決定是否已符合倒閉之標準，此對存保機構或金融安全網成員至為重要。
5. 當銀行經營不善而倒閉時，存保機構應迅速、公平並準確賠付保額內存款人，負責處理倒閉銀行者（清理人）應以整體處理成本最小化、資產回收值最大化及避免金融市場之不穩定為主要目標。此外，為強化金融市場紀律，對造成金融機構倒閉之不法人員應採取相關法律措施。

(三) 墨西哥處理問題機構機制現況

2008年金融海嘯期間，墨西哥尚無銀行倒閉，該國之金融危機主要發生於1994年至1995年間，該次危機曾造銀行利率飆升，披索（Peso）劇烈貶值、外匯存底大幅滑落及全年GDP負成長，該次危機後政府採取多項金融改革措施，並於1999年創設墨西哥存款保險機構（the Institute for the Protection of

Banking Savings,IPAB)。

IPAB自1999年成立後，陸續建立該國問題銀行之處理機制，包括：2004年採行立即糾正措施、2006年後則採行因應系統危機之金融穩定委員會制度、要保存款查核權、與主管機關會同查核權、最小成本法、財務協助、過渡銀行、購買與承受及理賠等方式，目前則進行問題機構清算制度之改革。

二、存款保險機構之治理架構與法律保障 韓國存款保險公司處長Mr. Min Ho Choi

(一) 存款保險機構之治理

存款保險機構必須運作獨立、透明、負責任、不受政治與金融業之不當干預。

(二) 法律保障

存款保險機構及所屬員工，於依法且善盡善良管理人職責執行公務時，應具備免於民、刑法訴訟之保障。該等人員應遵循利益迴避原則及行為準則，以確保公務之負責執行。法律保障應明訂於相關法律及管理準則中，並於正當情況下將涉及訴訟之成本涵蓋於法律保障內。

三、存款保險制度在金融監理政策與法規制定程序中扮演之角色

加拿大存款保險公司（**Canada Deposit Insurance Corporation, CDIC**）公共事務部副總經理兼法律總顧問**Ms. Claudia Morrow**

（一）確立欲達成之公共政策目標

1. 設計存款保險制度或改革現行存款保險制度之首要步驟為確立欲達成之公共政策目標。公共政策目標應予正式明定，並妥善整合於存款保險制度之設計中。存款保險制度主要公共政策目標為促進金融體系之安定及保障存戶。存款保險制度之公眾政策目標須明定及正式載明。例如透過法規明定或記載於法規之序文中。

2. 存款保險機構之職權（Mandate）

存款保險機構之職權必須明確，且需正式載明，俾能權責相符，並確保與預期之公共政策目標達成一致性。存款保險機構之職權應予明確，且需正式載明，例如透過法規明定或記載於法規之序文中。該職權係闡明存款保險機構於金融安全網之角色及責任。賦予存款保險機構之職權

應與訂定之公共政策目標、權能及責任相符。

3. 存款保險機構之權能 (Powers)

存款保險機構應具備所有足使其履行職務之權能，且應正式載明。所有存款保險機構應具備籌措賠付資金、訂定保險契約、制訂內部營運預算及相關程序，以及可即時取得正確資訊以確保其即時履行其對存款人之責任等權限。存款保險機構之權能必須明定，且需正式載明於法規或規定。存款保險機構之權能須符合職權及公共政策目標。

4. 機構治理

存款保險機構營運資金之籌措應足使該機構之運作具自主性及獨立性，並建置公開透明的機制，使董事會成員及存款保險機構之高階主管於履行存款保險機制設定之公共政策目標及職權時並能履行其職能。存款保險機構的經營應透明穩健，並應定期揭露其業務概況、公司治理狀況、組織架構及財務報表。

5. 保障範圍及額度

最高保額應採限額且易於確認，並應能充分保障大多數存戶、符合存款保險制度之政策目標及與存款保險制度之設計達成一致性。

6. 存款保險基金之籌措

存款保險制度應具備完善之基金籌資機制，以確保能即時賠付存款人，其中應包括於必要時取得備援流動資金。無論是採事前累積、事後攤派或混合制累積基金之存款保險制度，於施行風險差別費率機制時，其計算標準應對所有要保機構公開。存款保險制度之基金籌資應由要保機構負擔，並由存款保險機構負責執行。

7. 公眾意識

為有效落實存款保險制度功能，存款保險機構有必要持續向社會大眾進行宣導，使其清楚明瞭存款保險之保障權益及限制，並與存款保險機構之公共政策目標及權能一致。存款保險公眾意識計畫目標應明定主要宣導對象，並運用多元化之宣導工具，且將不同宣導對象所欲達成之宣導效果列為編列預算之主要考量因素。

8. 金融服務普及性 (Financial Inclusion Issues)

(1) 金融服務普及性與存款保險之關聯

存款保險的存在為小額存款人帶來保障，並發揮關鍵作用。因此讓民眾藉由使用安全及可負擔的小額存款服務，可促進金融服務的普及性。另藉由系列宣導活動，強化民眾對存款保險之公共意識，宣導存款安全，並協助民眾與金融機構的互信。當大眾對正式金融機構及金融體系的信心增加，存款保險可強化民眾與金融機構的往來。

(2) IADI於金融服務普及性之角色

IADI研究與準則委員會特設立金融服務普及性暨金融創新研究委員會投入相關的研究，研究重點側重於金融服務普及性與存款保險關係、與其他金融監理標準制定機構 (Standard Setting Bodies, SSBs) 及國際組織之合作、探討存款保險、無銀行帳戶族群 (unbanked)、因應無銀行帳戶族群所衍生金融創新科技及商品之關聯，並進

行一系列研究。

四、及早介入及時偵測與相關資訊之評估

英國金融服務賠付機制（FSCS）處長 Mr.Alex Kuczynski

（一）及早偵測、立即糾正及處理措施

1. 存款保險機構應為金融安全網之一環，共同參與對問題金融機構採取及早偵測、立即糾正及處理等各項措施。金融安全網成員應儘早確定金融機構是否已列入或即將列入問題機構之時機，且應建置明確啟動標準，並由運作獨立之金融安全網權責機構執行。
2. 停業金融機構處理機制應明訂於法令或規章，且對於問題金融機構之及早偵測、立即糾正及處理等各項措施應能發揮效力。問題金融機構之處理架構需排除有礙於立即糾正、早期干預及處理等決策之各項法律行為。
3. 金融安全網成員應具備營運獨立性及權限，俾能在停業金融機構處理機制下完善自身任務，另應具備明確之及早干預機制，以確保相關權責部門即時對問題金融機構採

行必要處理措施，俾使問題金融機構得以有秩序之清理。

4. 訂定停業金融機構處理機制原則，以確認銀行是否已經或預期面臨嚴重財務困境，作為啟動早期干預及糾正等相關措施之基礎，並降低未來停業處理之可能性且應使存款保險基金之損失降至最低。

(二) 英國處理問題金融機構制度

2008年銀行法修正建置問題銀行特別處理機制（Special Resolution Regime, SRR），SRR包含三種措施：由民營機構購買與承受問題銀行（Private Sector Purchaser）、設立過渡銀行（Bridge Bank）及暫時性國有化（Temporary Public Ownership），新銀行法賦予主管機關處理問題金融機構的權限，以最小化對社會大眾及金融體系之衝擊，並有權在危及金融安定時將銀行控股公司國有化。金融服務管理局（FSA）需檢視所有具高度影響力金融機構是否已完成訂定相關復原及清理計畫，並洽商英格蘭銀行與財政部，以確保金融機構的相關計畫可協助處理自身倒閉，也應參與評估金融機構所訂定之倒閉處

理計畫。

五、有效問題金融機構處理程序

馬來西亞存款保險公司（MDIC）執行長Mr.
J.P. Sabourin

（一）何謂有效處理機制

有效處理機制需符合下列政策目標

1. 降低處理成本。
2. 降低金融市場混亂。
3. 資產回收利益最大化。
4. 維持存款大眾信心及金融穩定。
5. 維持金融體系之營運。
6. 理賠作業迅速、正確且公平。

（二）有效處理機制之基本要素

1. 金融安全網成員之法規角色及權責均定義清楚且可施行。
2. 國家之法律基礎需能提供有效且及時之處理機制。
3. 相關法制及機能均可處理任何型式之金融機構。
4. 採行有效之處理工具之同時仍能維持金融體系正常營運。

5. 處理法規明訂最低處理成本。
6. 處理法規明訂倒閉機構股東須優先承受損失。
7. 處理相關倒閉機構交易對手需為正常營運機構。
8. 處理程序務必一次完成。

(三) 馬來西亞處理問題金融機構機制之法律架構

馬來西亞問題金融機構處理係由馬來西亞中央銀行與MDIC共同負責，依據新修定之存款保險法，當要保機構（包括銀行與保險公司）倒閉時，依法賠付存款人或保單持有人。中央銀行係金融監理機構，賦有檢查權、監督權及處分權，並擔任最後融通者角色，央行於決定金融機構不具繼續經營價值後，則由MDIC執行後續問題處理，MDIC為降低或避免危及金融體系或馬來西亞存保基金之損失，得承受及處置會員機構之資產，取得及處置會員機構之股權，對會員機構提供資金，辦理貸款、存款等財務協助。

(四) 2011年馬來西亞存款保險法修訂重點

1. 明訂處理所需之法規。

2. 明訂處理機制所需權能。
3. 明訂主管機構執行處理時點之權能。
4. 明訂處理相關機構員工之免責權。

(五) 策略聯盟協議 (Strategic Alliance Agreement, SAA)

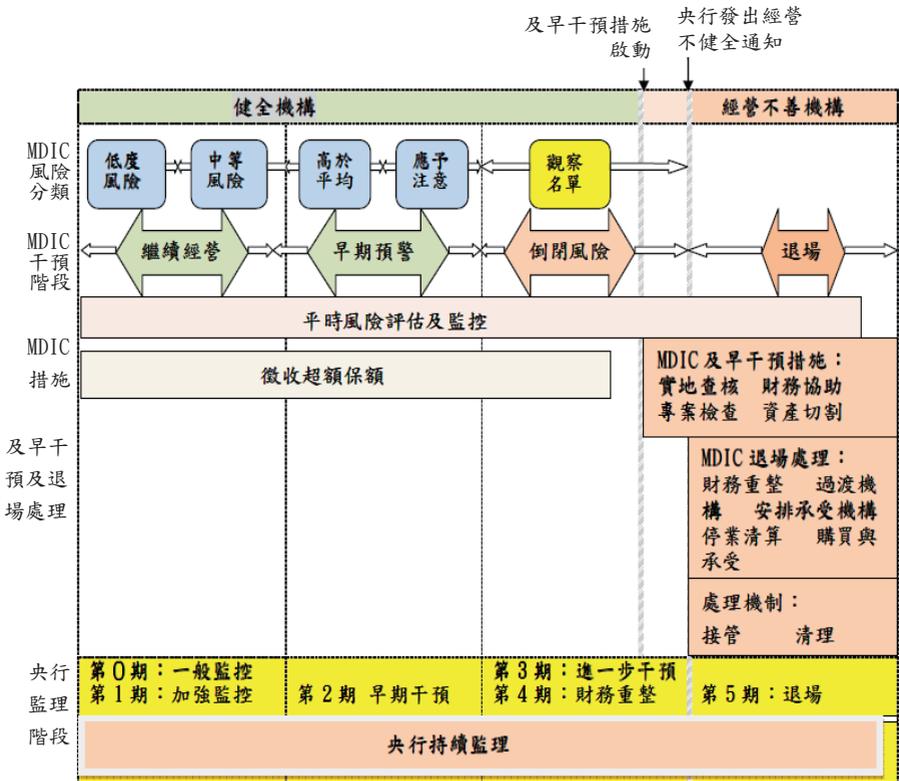
1. MDIC與馬來西亞中央銀行簽定SAA為執行依據，以確保金融安全網成員間之責任分工與有效地溝通協調及合作，MDIC執行長亦為中央銀行金融穩定委員會委員。
2. MDIC存款保險法規定，馬來西亞中央銀行將按時提供MDIC各會員機構檢查報告、信用評等、財務業務健全性評估，並隨時監控金融環境變遷可能影響會員機構經營情況，及時通知MDIC承保可能面臨風險之相關訊息。
3. MDIC為控制承保風險，必要時亦得報請中央銀行對會員機構辦理金融查核，或經中央銀行書面核准後，委託獨立會計師辦理金融查核，查核範疇包括：存款帳冊之內控、保費計算正確與否等。
4. MDIC可依據與中央銀行所達成之策略聯盟協議對要保機構辦理專案檢查。

(六) 現行處理問題金融機構機制

1. 主管機關宣布金融機構支付不能前，MDIC 有下列權能：
 - (1) 損失控管機制
 - (2) 特別檢查權
 - (3) 處理能力
2. 主管機關宣布金融機構支付不能後，MDIC 有下列權能：
 - (1) 增資
 - (2) 資產負債銷售
 - (3) 成立過渡金融機構
 - (4) 理賠

(七) 介入及處理時點

問題金融機構採行早期偵測與及時干預措施之架構



(資料來源：本公司自行整理)

(八) MDIC未來立法重點

1. 單一問題金融機構處理機制。
2. 擔任清理人權限。
3. 處理系統重要性金融機構或集團權能。