

財團法人保險安定基金委託研究

國內外重大事件顯著影響金融市場之系統 因素下保險業退場處理機制與案例研究

期末報告

智呈國際法律事務所

計畫主持人：陳俊元 教授

協同主持人：曾耀鋒 副教授

宮可倫 副教授

陳祈嘉 律師

兼任助理：林佳儀 律師

中華民國一一四年二月十三日

目錄

第一章 前言	4
第一節 研究背景.....	4
第二節 研究目的.....	11
第二章 我國保險公司之退場	13
第一節 我國保險公司退場之相關規範.....	13
第二節 我國保險公司退場案例.....	13
第三節 我國保險公司退場制度所面臨之問題.....	19
第三章 各國金融業退場之案例	24
第一節 美國退場案例.....	24
第二節 瑞士退場案例.....	38
第三節 日本退場案例.....	49
第四節 各國因系統性風險或其他重大事件影響而倒閉之保險業案例.....	60
第四章 各國金融業退場的立法例	87
第一節 國際保險監理官協會（IAIS）—保險核心原則（ICPs）	87
第二節 美國.....	91
第三節 瑞士.....	126
第四節 日本.....	142
第五章 結論	178
附錄 1：期末報告審查會議意見回覆/辦理情形	187
附錄 2：期末報告驗收結果回覆/辦理情形	209
參考文獻	210

表目錄

表 1：SVB 年度事件整理表.....	25
表 2：Silvergate Bank 年度事件整理表.....	30
表 3：標誌銀行年度事件整理表.....	35
表 4：瑞士信貸歷史沿革表.....	44
表 5：2018-2022 年美國產壽險公司失去清償能力之前十大公司	68
表 6：各案例倒閉原因評估與識別其隱含之風險因子彙整表.....	72
表 7：保險業倒閉案例是否屬系統性風險之分析表.....	75
表 8：各國案例比較表.....	78
表 9：「關鍵特性」（Key Attributes）之主要項目	151

圖目錄

圖 1：系統性風險傳導機制簡化說明.....	8
圖 2：泰國四間保險公司退場時序圖.....	66
圖 3：瑞士銀行與和證券交易商重組和清算流程.....	130
圖 4：FINMA 清算流程圖.....	131
圖 5：日本金融控股公司示意圖.....	173
圖 6：退場前情形（金融控股公司以股票或公司債等形式從外部投資人籌資）.....	174
圖 7：退場後情形（金融控股公司將損失移轉的同時，通過股票或公司債等進行內部救助）.....	174
圖 8：子公司轉移至過渡性控股公司（Bridge HD）.....	175
圖 9：透過內部 TLAC 與外部 TLAC 將損失轉至外部投資人示意圖.....	176

第一章 前言

保險乃風險管理之重要工具，在社會經濟生活扮演不可或缺的角色。我國保險市場自 1990 年代開放民營保險業務以來，保險業蓬勃發展，然而隨著保險市場日益飽和、競爭加劇，加上全球低利率環境持續，保險公司經營壓力日增。

各國為確保保險市場健全發展，均已建立相應之保險監理制度與保險公司退場機制，我國自不例外。為維護保戶權益，我國雖已建立保險業退場機制，惟實務運作上仍存有諸多問題亟待檢討。觀諸我國現行保險法規，保險業退場相關規定散見於保險法第五章，大致建構出以資本適足率、償付能力為基礎之監理指標，並訂有監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分機制。惟綜觀實務運作，保險業退場之相關配套措施與執行效率仍有檢討空間。

為落實對保戶權益之保護，並促使保險業為周延之退場規劃，主管機關允宜檢討現行法制規範密度之不足，透過法律明確規範自願退場之事由、程序及其法律效果等事項，以資保險業遵循，並發揮法律之預測與規範功能。唯有在自願退場法制日臻完善之基礎上，輔以保險業自律、主管機關監理，退場機制之運行始臻安全可靠，保戶權益之維護亦得以期。

近年來各項不確定因素急遽增加，對經濟活動和金融市場造成連鎖反應。由於這些重大事件顯著影響金融市場，且具有系統性傳導特性，體質不佳之保險業可能因而受到衝擊而失去清償能力。因此，保險業退場處理機制應提出有效的監理政策及完善的退場機制。本研究計畫針對重大事件影響金融市場之案例進行研究，借鏡各國之經驗，強化我國保險業退場處理機制及退場法令之完備性。

第一節 研究背景

一、系統性風險的定義

系統性風險 (Systemic risk) 一詞在 2008 年金融海嘯後為世人所熟知¹。一般

¹ 在文獻中 systemic risk 也常譯為「系統風險」。並且，systematic risk 即不可分散之風險也有時譯為「系統性風險」。在本研究中，統一稱 systemic risk 為「系統性風險」。

而言，系統性風險指金融機構或市場中某個組成部分發生問題，進而影響整體經濟的風險。與單一個體或機構的風險不同，系統性風險影響範圍更廣，且往往會導致廣泛的市場波動或金融危機。然而，目前產官學界對系統性風險尚無一個統一的定義。

在金融海嘯後的隔年，IMF, BIS, and FSB (2009)²將系統性風險定義為「由於金融系統的全部或部分受損而導致的金融服務中斷風險，可能對實體經濟產生嚴重的負面影響」³。其概念為金融機構、市場或工具的中斷或失敗所帶來的負面外部性和/或市場失靈，可能削弱金融系統或實體經濟的運行。

Rudolph (2017)⁴認為系統性風險指的是一個公司、行業或風險事件可能對金融系統造成的嚴重破壞，甚至導致整體系統崩潰的能力。人們對它影響的主要焦點有所不同，有些人認為主要影響實體經濟，有些則認為主要影響銀行系統。

Smaga (2014)⁵回顧過去文獻中對系統性風險的眾多定義，並試圖歸納其異同。其結論為，系統性風險為金融系統的大規模失靈（Failure）風險，而系統性風險最重要的特徵是，風險通過傳導機制從不健康的機構傳播到其他原本健康的機構。另外，監理機構對系統性風險的定義也隨時間而側重不同面向。早期的定義，特別是在 2007-2008 年全球金融危機爆發前，通常著重傳染效應，即一家金融機構的問題如何迅速蔓延到其他機構。危機後，定義開始更加強調限制金融機構的功能，以將系統性風險對金融體系功能的破壞性影響，特別是金融中介功能，以及對實體經濟的負面影響，控制在有限的範圍內。

系統性風險可能來自個別金融機構或多個機構。前者涉及系統性重要金融機

² See IMF, BIS, and FSB(International Monetary Fund and the Bank for International Settlements, and the Secretariat of the Financial Stability Board (國際貨幣基金組織和國際清算銀行，以及金融穩定委員會秘書處), *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions 評估金融機構系統重要性的指導*, Markets and Instruments: Initial Considerations, 200910, <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/100109.pdf>.

³ "... the disruption to the flow of financial services that is (i) caused by an impairment of all or parts of the financial system, and (ii) has the potential to have serious negative consequences for the real economy." See IMF, BIS, and FSB (2009).

⁴ See Max J. Rudolph, FSA, CERA, CFA, MAAA, *Reviewing Systemic Risk within the Insurance Industry* 201702, <https://www.soa.org/globalassets/assets/Files/Research/Projects/reviewing-systemic-risk.pdf>.

⁵ See Paweł Smaga, *The Concept of Systemic Risk*, SRC Special Paper No 5, 201408, <https://reurl.cc/pvzZAx>.

構（SIFIs），其問題因規模、複雜性、不可替代性和互聯性，可能干擾金融系統和實體經濟。後者涉及在同一市場或金融工具中活躍機構的互聯操作、決策或困境；這些行為可能對更廣泛的金融系統和經濟活動造成重大干擾。IMF, BIS, and FSB（2009）⁶中指出，系統性風險的評估可能會隨時間變化，如經濟環境、金融基礎設施和危機管理安排都可能影響評估；而保險業的系統性風險可能會根據多種因素而變化，包括整體經濟狀況、活動的相對規模或金融市場的整體韌性。由於保險公司是金融系統組成的一部分，因此需要在更廣泛的背景下進行評估。

二、系統性風險之暴險範圍

IAIS（2019）⁷保險業可能導致系統性風險之暴險歸納如下：

（一）流動性風險（Liquidity risk）

流動性風險為公司沒有足夠的現金或無法迅速將資產轉換為現金來應對即將到來的支付需求。這可能會導致公司無法及時履行其財務承諾，進而引發更大的財務困難。

保險公司有可能受到流動性風險影響，但這取決於公司參與之業務活動。舉例來說，有穩定保費現金流保險公司的流動性風險較低；反之，高度參與證券借貸、衍生性商品交易或用不流動資產支撐流動負債的公司流動性風險是較高的。

（二）相互關聯性（Interconnectedness）：是指金融系統與實體經濟其他部分之間的相互聯繫。這種互聯性可以分為兩種類型：

1. 總體經濟風險（Macroeconomic exposure）：指保險公司或整個保險產業受總體經濟的影響，使它們的財務狀況與金融市場和實體經濟密切相關，從而限制分散風險的能力。這些風險可能來自某些類型的保險負債或非保險活動。

⁶ 同註 2。

⁷ See *Holistic Framework for Systemic Risk in the Insurance Sector* 保險業系統性風險的整體架構, IAIS(INTERNATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE SUPERVISORS 國際保險監理官協會), 201911, <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191114-Holistic-Framework-for-Systemic-Risk.pdf>.

2. 交易對手風險 (Counterparty exposure)：個別保險公司與金融系統和實體經濟中的交易對手存在相互影響，這主要來自於資產和負債的相互關聯。因此，當其中一方出現問題或財務困難時，另一方也容易受到影響。

相互關聯性使保險公司容易受到與保險損失無關的衝擊，可能使問題擴散到其他金融部門或市場。這種系統性影響取決於整體財務狀況及其他交易對手承擔損失的能力，尤其是在金融市場壓力加劇時，流動性也會減少。

(三) 有限的替代性 (Limited substitutability)

係指個別保險公司倒閉後，其他公司難以繼續提供同樣的保險服務。大多數保險業務領域競爭激烈，因此發生全球性的系統性風險可能性較小。但在某些利基市場中，如果進入市場的障礙高，重要保險服務的突然中斷可能會使依賴這些服務的實質成本提高。

有些難以分類的新興風險，也可能對整體金融系統產生影響。IAIS 會繼續監控這些風險。隨著時間和市場流動性的變化，可能存在尚未充分評估的潛在系統性風險，以及未來可能出現的新風險。在確定具體系統性風險之前，需要進一步研究新興風險，如網路風險 (Cyber risk)、準備金不足風險和氣候風險。

三、傳導機制

IAIS (2019)⁸認為系統性風險主要的傳導機制為資產清算、暴險管道和關鍵功能。潛在的系統性風險可能會同時通過多個管道進行傳導，但某些特定的脆弱性 (Specific vulnerability) 可能主要以特定的管道傳導擴散，例如資產變現對於流動性風險而言可能是主要的傳導機制。

1. 資產清算 (Asset liquidation)：資產清算是指一家大型保險公司或夠多的小型保險公司突然大規模出售資產，可能會引發資產價格下跌並嚴重擾亂主要金融市場的交易，或對擁有類似股份的其他公司造成重大損失或融資問題。這種行為可能會對規模較小、流動性較差的市場或壓力較大的環境產

⁸ 同註 3。

生更重大的影響。

2. 暴險管道 (Exposure channel)：暴險管道包含兩種要素，間接暴險以及直接暴險。

(1)間接暴險：間接暴險源自於總體經濟風險，可能原因為機構面臨相同或相似的資產類別，或機構面臨風險與金融市場高度相關。

(2)直接暴險：若機構之間存在直接聯繫，個別保險公司的困境可能會將損失直接或間接轉移到金融體系的其他部分。

3. 關鍵功能 (Critical functions)：若保險公司提供的服務對金融部門和實體經濟的運作非常重要，或該保險公司提供的服務很稀有，幾乎沒有可替代的選擇（即保險公司擁有很大的市場份額甚至壟斷），則可能導致系統風險。這在某些高度集中的保險市場較為可能發生，例如巨災保險、海運、航空、出口信用或抵押擔保。



圖 1：系統性風險傳導機制簡化說明⁹

上圖說明系統性風險如何具體呈現，同時考慮相關風險暴露（圖表左方藍色

⁹ 自 IAIS (2019)重製。

部分），以及風險如何傳播到金融體系的其他部分（圖表右方棕色部分）。系統性風險的起點可能從一個或多個的暴險開始，透過傳導機制進行傳播，產生負面的外部性，進而傳導至其他金融機構或實體經濟。例如，若資產清算的規模突然擴大，造成市場波動並加劇相關資產價格波動，流動性風險可能成為系統性風險的傳播點。而若持有高度相關的風險暴露導致保險公司（和／或保單持有人）出現類似的反應，總體經濟暴險可能轉變為系統性風險的傳播點。交易對手暴險可能導致直接損失並促進風險在不同市場參與者之間的傳播。最後，若在關鍵利基市場中擁有大市場份額的保險公司面臨財務危機，尤其是其危機導致其對手方（保戶）出現財務問題，而這些對手方本身是關鍵的金融市場參與者，可能成為系統性風險的傳播點。

舉例來說，美國利率上升對我國壽險業影響及華山產險承作小額信貸保險業務致財務逐年惡化等，是否屬系統性風險？

本研究認為美國利率上升對我國壽險業之影響應非屬系統性風險。承前所述，系統性風險主要係描述影響能引發整個金融體系的連鎖反應，造成廣泛的經濟衝擊的風險。此類風險強調可能的連鎖反應與傳導，因此系統性風險的識別與預防主要聚焦在連鎖反應可能會如何發生、透過何種管道以及我們如何截斷危機的傳導，來防止損失進一步擴大。從此一角度觀之，雖然美國利率上升可能導致我國壽險業資產評價損失，或就過去觀察到美國利率上升致使保戶資金出走，產生流動性風險，進而可能造成壽險業受到衝擊。但單就此兩點而言，利率上升的衝擊範圍仍限縮在壽險業本身，而難以推論對其他金融體系之負面影響。甚至，其他金融產業可能因美國利率上升而受益。這點與系統性風險所重視之連鎖反應似乎關係較為薄弱與不確定，因此我們認為利率上升應非屬系統性風險。

華山產險承作小額信貸保險業務此類情形則屬於保險公司從事其保險業務，小額信貸保險其承保的對象為個人之信用。一般而言，保險公司的信用風險通常集中在投資面，但承作這類保險增加了保險公司的信用暴險，也提升了與銀行業務的同質性，因此有增加保險公司受到系統性風險影響的疑慮。承作小額信貸保險與 2008 年 AIG 承作信用違約交換在概念上相當類似，都是對違約提供保證，

但承擔個人信用違約的風險可能更難在金融市場找到避險的工具來移轉這類風險，因此在公司本身或金融環境面臨不利情境時，可能有更高的預期損失與更低的回收率。本研究認為保險業承作小額信貸保險業務是會增加系統性風險的，因此在評估時應謹慎考量其可能帶來的風險，並適當規劃危機發生時的應對方案。

四、保險公司與銀行在系統性風險方面的差異

Rudolph（2017）認為雖然保險公司和銀行都屬於金融體系的一部分，但在系統性風險事件當中的角色卻相當不同，簡述保險與銀行業在金融體系的差異如下：

（一）流動性風險

銀行是金融體系的中介機構。它們接受存款，並利用這些存款提供貸款。這種借短支長的業務性質使銀行天生就面臨流動性風險，因為存款人可能任何時候提取資金。而保險公司的主要業務是通過收取保費來承擔風險，並利用這些保費來支付未來可能發生的理賠。與銀行不同，保險公司的負債（即保單）通常期限較長，需要持續支付保費才能維持有效，並且保戶終止通常要付出一定成本（解約費用）。這種業務模式使保險公司比銀行擁有更穩定的資金來源。

（二）相互關聯性

銀行通過銀行間的拆借市場與支付系統緊密相連，因此一家銀行的倒閉可能引發連鎖反應，導致其他銀行也出現問題。這是因為銀行之間相互借貸大量資金，而一家銀行的倒閉可能會導致其他銀行對其交易對手的信心下降，因此其業務性質本身導致銀行與銀行之間的相互關聯性較高。反觀保險公司，雖然也會投資其他金融機構，並且也通過再保險市場相互承擔風險，但保險公司的業務模式不像銀行持續且高度地依賴其他銀行的信用，當保險公司與其他金融機構互動時，通常是低頻率與小範圍的互動。因此保險公司與其他金融機構的相互關聯性較低。

五、重大事件顯著影響因子

綜上所述，文獻中對於系統性風險事件的定義主要在於其對實體經濟廣泛的影響與透過金融業擴散的特性。然而，在有些情形下，金融機構的倒閉是受到大型事件的衝擊，但卻並未擴散至實體經濟。在本研究中我們將這些可能對金融市場穩定性造成衝擊的因子，稱之為重大事件顯著影響因子，並定義對金融市場穩定性產生顯著衝擊的特定事件或條件。我們主要聚焦於市場風險與巨災風險。市場風險涵蓋利率風險、投資風險與外匯風險，反映因經濟條件變化或市場波動而造成資產價值大幅減損的可能性；巨災風險則涵蓋恐怖攻擊及具高度傳播性的流行傳染病，這類事件通常具備突發性、高損害性及跨國影響力，可能導致市場流動性降低、資金外流及投資人信心崩潰。這些因素的相互作用加劇系統性風險的形成，對全球及區域金融體系穩定構成挑戰，進而要求各國透過健全的風險辨識、預警機制與政策協調進行有效管理與應對。本研究會於後面的案例介紹中，將各類保險業退場事件分類，並辨識其成因。

第二節 研究目的

本研究計畫針對顯著影響金融市場之系統風險，研究國際上保險退場機制的實踐，參考和借鏡可行的方法和經驗，並就現行我國法規架構之不足提出修法建議，以臻完善我國保險業退場制度，本研究案內容應包含但不限於以下內容：

一、因素探討：探討重大事件顯著影響金融市場之系統因素及應採之因應措施。

探討顯著影響金融市場的風險，特別是國內和國際的重大事件，導致金融市場產生重大影響的事件進行識別與評估，例如地緣政治風險、氣候變遷災害、貿易衝突、特定事件導致金融情勢惡化等。經由彙整各國對系統性風險之認定條件及處理方式，探討系統性風險之形成要素及因應措施。

二、案例研究：對於國際上金融機構之退場案例及處理程序等進行整理分析。

蒐集近年來國際間金融機構退場處理案例，並辨識該等案例是否導致重大影響金融市場之系統風險，分析檢討其原因、處理方式及可行之工具，並探討保險

保障機制於該等案例中扮演之角色及功能，並就該等案例提出我國辦理保險業退場之參考建議。

三、修法建議：針對我國問題保險公司退場機制，就保險法及其他法規提出具體修正建議。

因應風險快速變遷環境，我國現行法規對於保險公司退場的規定應如何修正。就重大事件導致系統性風險時，提出問題保險業退場之處理建議(含法規修正)，以利主管機關及本基金有效執行保險業退場機制。

四、其他：未列示於前述各點，但研究團隊認為重要或於研究過程中發現之重要議題。

第二章 我國保險公司之退場

第一節 我國保險公司退場之相關規範

觀諸我國現行保險法規，保險業退場相關規定散見於保險法第五章，依據我國保險法第 149 條第 3 項之規定，主管機關之處分主要有監管、接管、清理、解散等四種方式，而排除公司法第 211 條之適用¹⁰。又我國於 1992 年 2 月增訂保險法第 143 條之 1 等規定，設立財團法人保險安定基金（以下簡稱安定基金），其目的在於保障被保險人權益，維護金融安全。為維護安定基金之運作，乃要求保險業者須提撥一定金額，提撥比率則由主管機關審酌經濟、金融發展定之。

我國目前大致建構出以資本適足率、償付能力為基礎之監理指標，並訂有監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分機制。監管指主管機關對於保險業尚未陷入清償能力不足之情形，但有相當事證顯示有介入監管之必要，所採取之低度監理活動¹¹。而接管性質上屬於行政處分¹²，依據保險法第 149 條之 1 之規定，保險業經主管機關派員接管者，其經營權及財產之管理處分權均由接管人行使之。原有股東會、董事會、董事、監察人、審計委員會或類似機構之職權即行停止¹³。清理與解散則屬效力更強之處分措施，自不待言。¹⁴

第二節 我國保險公司退場案例

一、設置保險安定基金前

1972 年因經營不善遭主管機關勒令停業且經法院宣告破產之國光人壽，為我國首家由政府採取強制退場處分而退出保險市場的保險業，國光人壽退場的經驗所造成的影響主要有 2 點：

¹⁰ 卓俊雄，論我國問題保險公司之處理機制，台灣法學雜誌，190 期，2011 年 12 月，頁 1-2。

¹¹ 參閱林國彬，美國問題保險事業退場機制之研究——以 NAIC 模範法律為討論範圍，月旦民商法雜誌，30 期，頁 115，2010 年 12 月。

¹² 參閱葉啟洲，保險法，頁 7-8，2021 年 9 月，7 版。

¹³ 參閱劉宗榮，保險法，頁 729，2021 年 1 月，5 版。

¹⁴ 參閱陳俊元，保險業務移轉之研究——由未了責任談起，東吳法律學報，35 卷 3 期，頁 99-101，2024 年 1 月。

(一) 強化問題保險業監理措施

因 1972 年時的保險法並未明確規範對於違反法令之保險業，主管機關應採取何等處置措施，導致主管機關所採行之監理措施欠缺法律授權依據，故隨著國光人壽退場，我國於 1974 年修正保險法第 149 條之規定，明確賦予主管機關積極監理之責任與義務，主管機關於保險業經營業務有違背法令或其資產不足清償債務，並返還責任保證金之情事時，得依情節輕重採取「限期改正」、「限制其營業範圍或新契約額」、「命其補足資本或增資」、「派員監管」、「撤換其負責人或其他有關人員」、「限期改組」、「命其停業或解散」等措施。該次修法尚增訂保險法第 149 條之 1 至第 149 條之 5 之規定，包含保險業經主管機關派員監管之業務經營與財務管理處分權之移交、監管人之義務及職務執行、監管期限與終止、保險業解散後之清算程序，以及監管人或清理人之報酬酌定等。

(二) 設置保險安定基金

主管機關財政部於 1974 年 4 月以行政命令頒布「人壽保險業安定基金設置及管理辦法」，設置人壽保險安定基金，並於同年 7 月 1 日起實施，但因人壽保險安定基金之設置係以行政命令頒布所設立，欠缺法律依據，且僅限於人壽保險業，故在 1992 年保險法修正時增訂第 143 條之 1，規定財產保險業及人身保險業應分別提撥資金用以設置安定基金。

二、設置保險安定基金後

安定基金於 1992 年保險法第 143 條之 1 增訂後具有法律授權依據，直至 2000 年以前，保險安定基金多偏重在當保險人失卻清償能力進入退場處理程序時，由其擔負保險給付及保障保單持有人基本權益之角色。安定基金於 2001 年 7 月 9 日修正保險法第 143 條之 1 第 2 項修正後確立其組織型態為財團法人，並於保險法 2007 年 7 月修正第 143 條之 3 規定後，大幅擴充保險安定基金之功能，除過去提供經營困難保險業貸款、為承受問題保險業有效契約而遭受損失者提供補助或低利抵押貸款，亦或是在問題保險業遭強制退場處分後予以墊付保單持有人依契約所為之請求外，並得受主管機關委託擔任接管人、清理人或清算人職務。2008

年 1 月主管機關將財產保險安定基金及人身保險安定基金予以合併，設立單一常設機構財團法人保險安定基金後，保險安定基金於 2009 年 8 月擔任接管人負責國華人壽接管工作，後續並辦理引資或其他財務改善方案等事務，嗣後亦由保險安定基金擔任接管人及清理人協助處理國寶人壽、幸福人壽及朝陽人壽之退場及清算工作。

(一) 國華產物保險股份有限公司¹⁵

國華產物保險股份有限公司（以下簡稱「國華產險」）因業務逐漸衰退，財務收入亦未見起色，金融監督管理委員會（以下簡稱「金管會」）曾多次要求改善並提高資本額，惟經營團隊皆未能達成目標。至 2005 年中期金管會執行專案檢查時，發現國華產險之淨值已轉成負值，經衡量實際狀況，判斷該公司應無重整之可能，復以其增資計畫遲遲未能落實，情事急迫，故於 2005 年 11 月 18 日依據保險法 143 條之 3 第 3 款之規定勒令停業，並正式發布清理命令，委託財團法人保險事業發展中心（以下簡稱「保發中心」）擔任清理人進行清理，清理期間對被保險人之理賠給付及保險契約批改作業均持續進行，惟其所需資金由安定基金依法墊付，安定基金既係為保障被保險人之權益並維護金融之安定代國華產險墊付相關賠款及未滿期保費，故其於墊付後，並得就其墊付金額取得對國華產險之請求權，並得登記為對國華產險之債權。

為保障國華產險要保人、被保險人及受益人之最大權益，於報經金管會核准後，清理人保發中心即著手籌劃公開標售國華產險營業與資產之相關作業，於 2006 年 4 月 6 日進行開標，最後由台灣人壽保險股份有限公司得標，得標金額為 10.56 億元。台灣人壽保險公司於得標後，隨即依標售合約之規定，向主管機關申請新設產物保險公司，其名稱定為龍平安產物保險股份有限公司，清理人與台灣人壽保險公司於 2006 年 5 月 16 日完成交割手續。

¹⁵ 參閱財團法人保險事業發展中心，國華清理專區，2024 年 1 月 18 日，
<https://www.tigf.org.tw/xmdoc/cont?xsmsid=0M082367808393862122>，最後瀏覽日：2024/11/30。

(二) 華山產物保險股份有限公司¹⁶

華山產物保險股份有限公司（以下簡稱「華山產險」）由於財務業務狀況已顯著惡化，有無法履行契約責任及損及被保險人權益等之虞，金融監督管理委員會依保險法第 149 條第 4 項及第 5 項之規定，於 2009 年 1 月 17 日勒令華山產險停業清理，並於同日委託財團法人保險事業發展中心擔任華山產險之清理人，依據保險法行使有關清理人之職務及辦理相關清理事宜。清理期間對被保險人之理賠給付及保險契約批改作業均持續進行，惟其所需資金由安定基金依法墊付，安定基金既係為保障被保險人之權益並維護金融之安定代華山產險墊付相關賠款及未滿期保費，故其於墊付後，並得就其墊付金額取得對華山產險之請求權，並得登記為對華山產險之債權。

為有效縮短清理期間，儘速完成清理工作，清理人於 2011 年 2 月 25 日第 24 次清理委員會通過「長期火災保險標售前置作業」，將依該計畫進行前置工作後辦理標售，該標售案於 2012 年 12 月 7 日由旺旺友聯產物保險股份有限公司得標後，於 2013 年 1 月 10 日移轉予該公司（不含再保險契約）。

(三) 國華人壽保險股份有限公司¹⁷

國華人壽保險股份有限公司（以下簡稱「國華人壽」）因財務狀況顯著惡化，經過金管會多次要求限期辦理增資仍無法改善其清償能力，且該公司董監事更動頻繁、又因法人股東股權移轉致無監察人可監督公司業務之執行，影響公司治理，故金管會於 2009 年 8 月 4 日宣佈接管國華人壽，並委託財團法人保險安定基金擔任接管人。

歷經五次延長接管，二次公開標售及洽公股合併作業，於 2012 年 11 月

¹⁶ 參閱財團法人保險事業發展中心，華山清理專區，2024 年 1 月 18 日，<https://www.tii.org.tw/tii/information/information4/>，最後瀏覽日：2024/11/30。

¹⁷ 參閱財團法人保險安定基金，國華人壽保險股份有限公司之清理工作說明，2024 年 1 月 4 日，<https://www.tigf.org.tw/xmdoc/cont?xsmsid=0M082367808393862122>，最後瀏覽日：2024/09/20。

27 日以資產、負債及營業概括讓與方式成功標售給全球人壽保險股份有限公司（以下簡稱「全球人壽」），並於 2013 年 3 月 30 日完成交割作業。除相關保留訴訟案件及後續待辦事項，仍由安定基金以國華人壽名義續行處理外，其餘之營業、資產、負債及保險契約等，在保戶權益不受影響之下，由全球人壽概括承受後續之權利義務。

在全球人壽在保戶權益不受影響之下承接後續之權利義務後，安定基金評估國華人壽顯已無恢復營業或有重建更生之可能，故金管會函示國華人壽自 2015 年 4 月 30 日 24 時起終止接管，且自同一時點起勒令停業清理，並指定安定基金擔任清理人。

(四) 國寶人壽股份有限公司¹⁸

國寶人壽保險股份有限公司（以下簡稱「國寶人壽」）因資本適足率未達保險法第 143 條之 4 之法定標準，經金管會多次要求國寶人壽辦理增資與研提財務業務改善計畫仍未能有效改善財務狀況，故金管會於 2014 年 8 月 12 日接管國寶人壽，並委託財團法人保險安定基金擔任接管人。

財團法人保險安定基金接管後，於 2015 年 3 月 23 日經公開標售程序辦理國寶暨幸福人壽資產、負債及營業概括讓與公開標售事宜，最後由國泰人壽保險股份有限公司（以下簡稱「國泰人壽」）以安定基金墊支新臺幣 303 億元之條件得標，除相關保留訴訟案件及後續待辦事項，仍由安定基金以國寶人壽名義續行處理外，其餘之營業、資產、負債及保險契約等，在保戶權益不受影響之下，由國泰人壽承接後續之權利義務。

(五) 在國泰人壽在保戶權益不受影響之下承接後續之權利義務後，財團法人保險安定基金評估國寶人壽顯已無恢復營業或有重建更生之可能，故自 2016 年 8 月 12 日時起終止接管並轉為清理程序，並指定財團法人保險安定基金擔任清理人，負責的職務包含了結現務，以及收取債權、清償債

¹⁸ 參閱財團法人保險安定基金，國寶人壽保險股份有限公司之清理工作說明，2024 年 1 月 4 日，<https://www.tigf.org.tw/xmdoc/cont?xsmsid=0M087567685770646720>，最後瀏覽日：2024/09/20。

務，至 2023 年底關於國寶人壽之訴訟案件尚有 7 件進行中，另辦理強制執行案件計 3 件。幸福人壽保險股份有限公司¹⁹

幸福人壽保險股份有限公司（以下簡稱「幸福人壽」）因資本適足率未達保險法第 143 條之 4 之法定標準，在金管會多次要求辦理增資與研提財務業務改善計畫後仍未有效改善財務狀況，故金管會於 2014 年 8 月 12 日接管幸福人壽，並委託財團法人保險安定基金擔任接管人。

財團法人保險安定基金接管後，於 2015 年 3 月 23 日經公開標售程序辦理國寶暨幸福人壽資產、負債及營業概括讓與公開標售事宜，最後由國泰人壽保險股份有限公司（以下簡稱「國泰人壽」）以安定基金墊支新臺幣 303 億元之條件得標，除相關保留訴訟案件及後續待辦事項，仍由安定基金以幸福人壽名義續行處理外，其餘之營業、資產、負債及保險契約等，在保戶權益不受影響之下，由國泰人壽承接後續之權利義務。

在國泰人壽在保戶權益不受影響之下承接後續之權利義務後，財團法人保險安定基金評估幸福人壽顯已無恢復營業或有重建更生之可能，故自 2016 年 8 月 12 日時起終止接管並轉為清理程序，並指定財團法人保險安定基金擔任清理人，負責的職務包含了結現務，以及收取債權、清償債務，至 2023 年底關於幸福人壽之訴訟案件尚有 10 件進行中，另辦理強制執行案件計 2 件。

(六) 朝陽人壽保險股份有限公司²⁰

朝陽人壽保險股份有限公司（以下簡稱「朝陽人壽」）因資本適足率等級為嚴重不足，且未依金管會規定期限完成增資、財務或業務改善計畫，金管會依保險法第 149 條第 3 項第 1 款及第 5 項規定於 2016 年 1 月 26 日

¹⁹ 參閱財團法人保險安定基金，幸福人壽保險股份有限公司之清理工作說明，2024 年 1 月 18 日，<https://www.tigf.org.tw/xmdoc/cont?xsmsid=0M087567781220989289>，最後瀏覽日：2024/11/30。

²⁰ 參閱財團法人保險安定基金，朝陽人壽保險股份有限公司之清理工作說明，2024 年 1 月 4 日，<https://www.tigf.org.tw/xmdoc/cont?xsmsid=0M087567877771211747>，最後瀏覽日：2024/09/20。

予以接管處分並委託財團法人保險安定基金擔任。

安定基金經公開標售程序辦理第二次標售，於 2017 年 1 月 16 日由南山人壽保險股份有限公司（以下簡稱「南山人壽」）以安定基金墊支新臺幣 2 億元之條件得標，並於同年 5 月 2 日完成交割。除相關保留訴訟案件及後續待辦事項，仍由安定基金以朝陽人壽名義續行處理外，其餘之營業、資產、負債及保險契約等，在保戶權益不受影響之下，由南山人壽承接後續之權利義務。

經安定基金評估朝陽人壽顯已無恢復營業或有重建更生之可能，故自 2019 年 1 月 26 日時起終止接管並轉為清理程序，並指定財團法人保險安定基金擔任清理人，負責的職務包含了結現務，收取債權、清償債務，以及分派賸餘財產，至 2023 年底關於朝陽人壽之訴訟案件尚有 2 件進行中。

第三節 我國保險公司退場制度所面臨之問題

保險乃風險管理之重要工具，在社會經濟生活扮演不可或缺的角色。我國保險市場自 1990 年代開放民營保險業務以來，保險業蓬勃發展，截至 2024 年 4 月已有人壽保險公司共計 21 家，其中本國公司 19 家，2 家外商在台分公司。財產保險公司共計 22 家²¹，其中包括 14 家本國公司和 5 家外商分公司。然而隨著保險市場日益飽和、競爭加劇，保險公司經營壓力日增。

為確保保險市場健全發展，世界各國皆建立相應之保險監理制度與保險公司退場機制，我國自不例外。為維護保戶權益，我國雖已建立保險業退場機制，惟實務運作上仍存有諸多問題亟待檢討。我國保險法就保險業退場並無專章規範，主要規定散見於第五章條文。揆諸現行保險法規之規範內容，不難發現我國保險業退場監理指標，係以量化之財務數據為其主要判斷依據。諸如保險法第 143 條之 4 明定以資本適足率、淨值比率等財務比率，作為衡量保險業資本等級之標準。保險法第 143 條之 6 條復規定主管機關應依上開資本等級之高低，對保險業

²¹ 參閱中華民國人壽保險商業同業公會，會員公司名錄，
<http://60.251.38.183/company/index.php>，最後瀏覽日：2024/8/14。

分別採取限期改善、停售商品、限制交易對象等不同程度之監理措施。

再者，現行保險法雖已授權主管機關得對有危害保戶權益之虞的保險業實施接管，誠如保險法第 149 條之 2 第 2 項第 2 款所示，主管機關得令接管人擬具受接管保險業讓與營業、資產或負債之方案，事先取得主管機關許可後執行之。觀諸其立法意旨係在促使能承接之保險業適時介入，並藉由概括承受機制，將退場保險公司之有效保單、資產與負債移轉於承接保險業，維持保險契約之延續性，降低保戶因保險公司退場所生之衝擊與不確定性。

然而，本條文立意雖佳，實務運作上仍面臨諸多考驗。其中一項重大挑戰在於不易尋獲適切的承接保險業者。蓋退場保險業通常已面臨嚴重的財務困境，其資產品質可能已顯著劣化，負債結構亦可能不甚理想。在此情況下，潛在的承接者往往對於接手該等資產負債缺乏足夠誘因，甚或恐懼承接後可能危及自身財務健全性。此種困境不僅可能延宕退場程序之進行，更可能導致退場保險業的資產狀況在等待承接的過程中持續惡化。

其次，按保險安定基金之設置目的主要在於建構保險市場整體性之風險防護網，透過基金之運作，一方面協助陷入財務危機之保險業度過難關，避免其退出市場造成保戶權益受損；另一方面藉由基金之償付能力，吸收保險業退場之損失，降低退場衝擊之連鎖效應。是以，安定基金之功能發揮與否，攸關保險市場穩定性之維繫，不容輕忽。

值得注意的是，實務上安定基金時常擔任接管人的角色。依據保險法第 143 條之 3 第 1 項規定，主管機關得指定安定基金為接管人。此一制度設計旨在充分運用安定基金的專業知識與經驗，以確保接管程序的順利進行。然而，就目前法制而言，對於保險法第 149 條之 2 第 3 項所謂過渡保險機制之規定似乎尚有補充空間。所謂過渡保險機制，係指保險業於受接管期間內，經接管人評估認為有利於維護保戶基本權益或金融穩定等必要，得由接管人研擬過渡保險機制方案，報主管機關核准後執行。此機制蓋提供一個彈性的中介措施，其重要性不言而喻，然而，現行法規對於過渡保險機制的具體操作細節，例如其啟動條件、運作方式、期限限制等，似乎欠缺明確規範，甚至可能影響接管程序的效率與成效。尤其當

安定基金作為接管人時，若缺乏明確的法律指引，恐將面臨諸多實務困境。針對我國保險業退場之問題區分為接管前及接管後分別說明如下：

一、接管前之問題

在保險業資本適足性管理辦法於 2015 年修正前，曾規定資本適足率落於 150%至 200%之間，保險業未依主管機關命令所定期限前完成增資、提出改善計畫或依計畫執行，或資本適足率低於 150%以下者，主管機關即得採取監管處分，以避免財務狀況繼續惡化²²。本規定在 2015 年刪除後，就應回歸適用保險法之規定。而依據保險法第 149 條第 3 項，僅在一定情形時，主管機關應對保險業為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分。這些前提門檻在形式上相同，以保險人「已達資本等級為嚴重不足」；或「財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時」為必要，再由主管機關依情形決定之，若為「已達資本等級為嚴重不足」之情形，保險業或保險業之負責人又未依主管機關規定期限完成增資、財務或業務改善計畫或合併者，主管機關應自期限屆滿之次日起 90 日內，為接管、勒令停業清理或命令解散之處分²³。對此，文獻上多認為我國機制多有缺漏，主管機關介入時點過晚²⁴，實務上也罕有振衰起弊之範例。再以主管機關可以較早介入之監管為例，實務上更無採取之案例²⁵，可見介入時點都在保險業已經陷入相當危機之後。

二、接管後之問題

²² 舊保險業資本適足性管理辦法第 6 條第 2 項。

²³ 保險法第 149 條第 3 項。

²⁴ 參閱葉啟洲，保險法修正條文評釋——以安定基金及保險業退場機制之修正為中心，臺灣法學雜誌，253 期，頁 1，頁 7，頁 8，2014 年 8 月。

²⁵ 參閱林俊廷，論我國保險業之退場處理機制，政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，頁 28，2019 年 7 月。

我國目前在國華產險²⁶、國華人壽²⁷、華山產險²⁸、國寶人壽²⁹、幸福人壽³⁰、朝陽人壽³¹等案件，均係採取在接管或清理等處分後進行業務移轉或承擔，強制將問題保險公司之保險業務移轉予他公司。我國問題保險公司處理機制仍多有不足之處，首先，當主管機關強制介入時，保險公司之財務狀況已經相當惡化，資本等級嚴重不足³²。實際上，極少有保險業能在主管機關介入後，恢復營業更生。主管機關多只能將其保險業務概括轉讓與其他保險公司，待業務順利移轉交割後，立即要求停業清理。可見目前我國既有之機制介入時間較晚，基本上已經屬於處理之後續階段，而難有積極地振衰起敝之功能，我國過去對類似案件多強調對被保險人之保護，要求保戶權益不受影響³³。但這也導致安定基金須負擔極為龐大的墊付金額，進而快速耗竭，也引發是否以公帑過度保護問題保險業之質疑³⁴；其次，在個案是否已經達到被介入的標準也引發爭議，過去常見被接管公司³⁵或其股東³⁶提出爭執，除了引發訟爭，亦影響後續程序；此外，財團法人保險安定基金於2009年到2017年間耗時8年接管並處理4家問題壽險公司，但直到2023年底，關於此4家問題保險公司之訴訟、強制執行案件仍在進行中，使財團法人保險安定基金至今仍耗費許多成本在處理4家問題保險公司之退場問題³⁷。

²⁶ 參閱財團法人保險事業發展中心，<https://www.tii.org.tw/tii/information/information3/>，最後瀏覽日2023年8月25日。

²⁷ 參閱財團法人保險安定基金，國華人壽概括讓與標售案招標結果新聞，http://www.tigf.org.tw/content/solution/file/2.3.2_%E5%9C%8B%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E5%A3%BD%E6%A6%82%E6%8B%AC%E8%AE%93%E8%88%87%E6%A8%99%E5%94%AE%E6%A1%88%E6%8B%9B%E6%A8%99%E7%B5%90%E6%9E%9C%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF.pdf，最後瀏覽日：2023/08/30。

²⁸ 參閱金管會（98）年金管保一字第09802500572號函。

²⁹ 參閱金管會（103）年金管保財字第10302507441號函。

³⁰ 參閱金管會（103）年金管保財字第10302507481號函。

³¹ 參閱財團法人保險安定基金參閱財團法人保險安定基金，朝陽人壽接管概要，<http://www.tigf.org.tw/content/solution/file/2017%E6%9C%9D%E9%99%BD%E4%BA%BA%E5%A3%BD%E6%8E%A5%E7%AE%A1%E6%A6%82%E8%A6%81v12.pdf>，最後瀏覽日：2023/08/30。

³² 參照保險法第149條第3項。

³³ 例如：財團法人保險安定基金，朝陽人壽保險股份有限公司接管工作說明，<http://www.tigf.org.tw/content/solution/solution04-08.aspx>，最後瀏覽日：2023/08/30。

³⁴ 參閱蔡怡杼，民陣嗆：金管會幫重大經濟犯擦屁股，ETtoday 財經雲，<https://finance.ettoday.net/news/486980#ixzz7QDgoGPRo>，最後瀏覽日：2023/08/30。

³⁵ 參閱如朝陽人壽案之最高行政法院108年度判字第381號判決、臺北高等行政法院108年度訴字第1788號判決、105年度訴字第1901號判決等。

³⁶ 參閱如國華人壽案之最高行政法院104年度判字第256號判決、103年度判字第132號判決、102年度判字第396號判決、100年度判字第2136號判決等。

³⁷ 參閱聯合新聞網，壽險公司8年倒4家政府賠千億，遠見雜誌，<https://www.gvm.com.tw/article/44748>，最後瀏覽日：2024/09/25。

為落實對保戶權益之保護，並促使保險業為周延之退場規劃，主管機關允宜檢討現行法制規範密度之不足，以資保險業遵循，並發揮法律之預測與規範功能。唯有在退場法制日臻完善之基礎上，輔以保險業自律、主管機關監理，退場機制之運行始臻安全可靠，保戶權益之維護亦得以期。

第三章 各國金融業退場之案例

財團法人保險安定基金於 2009 年到 2017 年間耗時 8 年接管並處理 4 家問題壽險公司，甚至直到 2023 年底，關於此 4 家問題保險公司之訴訟、強制執行案件仍在進行中，因此本研究蒐集近年來國際間金融機構退場處理案例，其中美國於 2023 年倒閉三家加密貨幣銀行、瑞士銀行於 2023 年接手瑞士信貸之案例，主管機關均在極短的時間內完成金融機構之退場，因此本研究除分析各國因系統性風險而退場之金融機構案例外，並將美國於 2023 年倒閉三家加密貨幣銀行及瑞士信貸的案例納入分析，提出我國辦理保險業退場之參考建議。

第一節 美國退場案例

一、矽谷銀行（Silicon Valley Bank，SVB）

（一）案例介紹

矽谷銀行於 1982 年 4 月 23 日由 Bill Bigger 的員工和 Robert Medearis 創立，最初名為矽谷銀行股份公司，專注為初創企業和風險支援公司提供服務，1983 年 10 月 17 日成為全資子公司。1988 年進行首次公開募股（IPO）籌得 600 萬美元。其後成為 SVB 金融集團的一部分，是美國第 16 大銀行。

從 2018 年開始，SVB 的未保險存款比例明顯高於同業。2019 年存款增長緩慢，但存款已經成為 SVB 主要資金來源。2021 年，隨著創投交易活動和客戶存款的增加，存款快速增長，但監理單位發現其基礎流動性較弱。在新冠疫情期間，科技行業經歷一段增長期。矽谷銀行吸收大量存款後，購買大量長期美國公債。2022 年，受利率上升影響，其投資組合遭受重大未實現虧損，同年創投交易活動急劇下降，導致存款流出。監理單位評估其流動性不佳，且 LFI 評級為管理不善。

2023 年 1 月，SVB 開始出現資金流出現象，為應對通貨膨脹，聯準會提高利率。由於投資組合市值下降，SVB 清算證券時遭受重大損失。3 月 8 日，SVB 宣布出售投資並籌集 22.5 億美元資金，隨後股價大幅下跌，引

發恐慌和恐懼，儲戶大量提取存款，導致銀行資金嚴重不足。3 月 9 日，該行母企業股價跌了六成，創 20 多年最大跌幅。投資者和存戶總計提取 420 億美元存款 (Yousaf et al., 2023³⁸)，使該銀行的現金餘額跌至負 9.58 億美元。在未能應對流動性和利率風險，以及缺乏風險管理監督的情況下，SVB 於 3 月 10 日，加州金融保護與創新部 (DFPI) 宣佈關閉矽谷銀行，並移交聯邦存款保險公司 (FDIC) 接管 (Vo & Le, 2023³⁹)。3 月 12 日，美國財政部、聯準會以及聯邦存款保險公司 (FDIC) 聯合聲明，矽谷銀行所有存款帳戶 13 日起都能取回存款，並保證相關決議的損失不會由納稅人負擔，同年 3 月 27 日，第一公民銀行收購 SVB 部門。

表 1：SVB 年度事件整理表

年度	事件
1982	由 Bill Bigger 的員工和 Robert Medearis 創立，當時名為矽谷銀行股份公司。
1983	作為全資子公司註冊成立，建立開放用於業務、處理付款、融資，併為客戶、風險資本和科技公司提供服務。
1988	- 透過首次公開募股 (IPO) 上市，籌集 600 萬美元。 - SVB 為金融集團的子公司，是美國第 16 大銀行。
1996	美國市場從 1996 年開始增長，開始向 15 個州設立分支機構。
2000	在亞洲和歐洲開始海外業務。
2018	- 監理單位評估 SVB 管理制度評級：滿意。 - SVB 的未保險存款佔總資產比例明顯高於同業銀行。
2019	- 總資產略高於 710 億美元。 - 存款是 SVB 的主要資金來源 (>80%)。 - 即期存款和儲蓄存款約 595 億美元。 - 存款成長緩慢。

³⁸ See Imran Yousaf, Yasir Riaz, John W. Goodell, *The impact of the SVB collapse on global financial markets: Substantial but narrow*, *Finance Research Letters*, p1.

Volume 55, Part B(202307), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1544612323003203>

³⁹ See Lai Van Vo, & Huong Thi Thu Le, *From Hero to Zero: The case of Silicon Valley Bank*. *Journal of Economics and Business*, 127, 106138. <https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2023.106138>

年度	事件
	▪ 監理單位評估 SVB 管理制度評等：滿意。 ▪ LFI 評等：管理良好。 ▪ SVB 的未保險存款佔總資產之比例明顯高於同業銀行。
2020	▪ 存款是 SVB 的主要資金來源 (>80%)。 ▪ 存款成長緩慢。 ▪ 監理單位評估 SVB 管理制度評級：滿意。 ▪ LFI 評級：管理良好。 ▪ SVB 的未保險存款佔總資產之比例明顯高於同業銀行。
2021	▪ 存款是 SVB 的主要資金來源 (>80%)。 ▪ 創投 VC 提升交易活動和客戶資金 (存款)，存款加速成長。 ▪ 存款自 2019 年 600 億美元成長至 1,892 億美元，其中 800 億美元購買 MBS (大多數存續期間超過 10 年)。 ▪ 季末資產超過 2000 億美元。 ▪ 監理單位評估 SVB 監事報告：基礎流動性較弱。 ▪ LFI 評級：管理良好。 ▪ SVB 的未保險存款佔總資產之比例明顯高於同業銀行。
2022	▪ 總資產約 2,120 億美元 (與 2019 年相比增長 198%)。 ▪ 存款是 SVB 的主要資金來源 (>80%)。 ▪ 即期存款和儲蓄存款約 1656 億美元 (與 2019 年相比增長約 1060 億美元)。 ▪ 2 月開始 SVB 股票價格呈緩慢的穩定下降趨勢。 ▪ 到期證券佔總資產的 43.12%，比貸款總額佔總資產 (35.06%) 的權重更高。 ▪ SVB 在低利率時期大量投資債務證券，在 2022 年利率的飆升導致重大未實現的虧損 (Vo & Le, 2023⁴⁰)。 ▪ VC 活動急劇下降，創投支持的客戶減慢，存款流出。

⁴⁰ 參閱同註 39，頁 1。

年度	事件
	▪ 監理單位評估 SVB 流動性：不太令人滿意。 ▪ LFI 評級：管理不善。 ▪ SVB 的未保險存款佔總資產之比例明顯高於同業銀行。
2023.01	▪ 資金流出，創投支持客戶使用現金資助營運。 ▪ SVB 的未保險存款佔總資產之比例明顯高於同業銀行。
2023.03.08	▪ SVB 宣布需要籌集 22.5 億美元彌補與利息相關的投資組合損失約 18 億美元。 ▪ 客戶主要為加密貨幣公司、交易所等。
2023.03.09	▪ 銀行為籌集股權資本而釋出股票，導致股價大幅下跌，引發儲戶恐慌。 ▪ 儲戶隨後於 10 小時內提取 420 億美元的鉅額存款。 ▪ 股票在一個交易日內暴跌 61.2%。
2023.03.10	▪ 暴露在銀行擠兌中，留下美國歷史上最大的銀行倒閉。 ▪ 國家機構任命 FDIC 為接管人。
2023.03.27	▪ 被第一公民銀行收購，更名為第一公民銀行的 SVB A 部門 (Omer, 2023⁴¹)。

(二) 倒閉原因評析

1. 流動性風險

(1)缺乏長期融資解決方案是銀行長期以來的一個潛在問題，若客戶在需要時提取活期和儲蓄存款，可能會導致銀行面臨用完現金的風險 (Baloğlu et al., 2023⁴²)。

(2)新創公司難以募款的背景下，存入銀行的錢變少，加上 SVB 存款利率沒有特別高，2022 年流動性緊縮，公司裁員融資，新創公司儲戶開始

⁴¹ See Omer Allagabo, *SVB Failure: Causes and Results on Banking Industry*. International Journal of Economics and Financial Research, 9, p13. <https://doi.org/10.32861/ijeifr.92.9.19>.

⁴² See Gürol Baloğlu, Kaan Çakalı, Nazan Güngör Karyağdı, & Kadir Gökoğlan, *Managing and Reporting Liquidity Risks: Silicon Valley Bank Case*. Muhasebe Enstitüsü Dergisi / Journal of Accounting Institute, 0 (69), 67–89(2023), <https://doi.org/10.26650/MED.1301779>.

領錢，從 SVB 撤出的資金不斷擴大。但 SVB 即使在如此艱難的情況下還是向 FHLB（美國聯邦住房貸款銀行）借錢撐過 2022 年。

2. 公司內部管理不佳

- (1) SVB 持有的股權資本較少，風險管理系統效率低下，這加劇了風險的影響。資產和負債管理不善導致了銀行的倒閉。
- (2) 遵循與存款人有關政策的主要問題是美國的存款保險適用最高門檻（25 萬美元），超過這個門檻，存款不再受到潛在的銀行破產保護，導致 SVB 有很大比例的未保險存款（Shikha & Kapsis, 2023⁴³）。
- (3) SVB 持有債券佔總資產 55%，在長期債券風險高且受利率波動影響巨大下也未做好避險措施。
- (4) SVB 不正確的資產負債管理大大增加違約風險。

3. 美國聯準會快速升息

- (1) SVB 在低利率時期大量投資債務證券，在 2022 年利率的飆升導致重大未實現的虧損（Vo & Le, 2023⁴⁴），過去購買的證券可能提供的回報率明顯低於市場上類似新證券交易提供的回報率。
- (2) SVB 與同行相比，銀行的貸款與存款比率較低（約 43%）。客戶因經濟挑戰影響他們工作的部門（主要是高科技）以及自疫情後美國政府積極提高利率的政策，客戶減少了對存款的投資。

4. 羊群效應

SVB 客戶群集中在新創圈，等於所有雞蛋都在同個籃子裡，一有風吹草動整個新創產業便消息靈通的一同領錢，發生擠兌造成大量現金被掏空，短時間內 SVB 就宣告倒閉。

⁴³See Shikha, Neeti, & Ilias Kapsis, *Bank crisis management and resolution after SVB and Credit Suisse: Perspectives from India and the European Union—Shikha—International Insolvency Review—Wiley Online Library* (2023), p1. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/iir.1516>

⁴⁴ 同註 41，頁 1。

二、銀門銀行（Silvergate Bank）

（一）案例介紹

Silvergate 成立於 1988 年，是銀門資本公司的全資子公司，最初是一家工業貸款銀行。作為美國商業銀行，受聯邦存款保險公司、聯準會和加州金融保護和創新部監理，提供傳統銀行服務。自 2013 年起，Silvergate 將業務重心轉向加密貨幣用戶，成為該領域的重要參與者。

2019 年 11 月 7 日，Silvergate 首次公開募股，透過 IPO 籌集 4,000 萬美元，用於擴展加密貨幣行業的業務和發展。其股票在紐約證券交易所交易，成為加密貨幣行業的關鍵基礎設施之一。

Silvergate 被稱為「加密銀行」，主要原因包括：

1. 提供傳統銀行服務，建立與加密行業的聯絡，並願意承擔風險。
2. 推出 Silvergate Exchange Network（SEN）服務，提供結算平台，成為美國加密貨幣行業的重要基礎設施。
3. 提供基於加密貨幣的貸款產品，如 SEN Leverage 服務，為機構客戶提供比特幣抵押美元貸款。

根據王梅馨及薛人銓（2023），Silvergate 因應存款的大幅增加，將資金配置於長期市政債券及 MBS，獲利模式為靠銀行牌照和 SEN 從加密貨幣業者吸收無息存款，並賺取與長天期債券中的利差。2022 年 11 月，FTX 交易所破產導致加密貨幣市場的動盪，使 Silvergate 的存款戶開始抽回存款，在 2022 年第四季底，Silvergate 的存款下降超過六成，提款超過 80 億美元。美國聯邦準備委員會（Federal Reserve Board, FRB）大幅升息，截至同年第三季底，該銀行之債券投資已出現超過 10 億美元的未實現損失。隔年 3 月 8 日，Silvergate 宣布結束營運並自願進行清算，將會全額退還所有存款。這一事件對加密貨幣行業和其他銀行產生影響，使 2023 年成為多家

銀行倒閉的一年（Esparcia et al., 2023⁴⁵）。

Silvergate 的倒閉彰顯其未能有效地管理風險，並且嚴重依賴加密行業獲得甚至沒有投保的資產，以及存款高度集中的問題。FTX 交易所破產後，監理機構和司法機構迅速採取行動，導致客戶大量提款，引發流動性危機。Silvergate 不得不出售資產以應對提款，遭受了巨大損失。這一事件對整個加密貨幣行業和銀行業都產生重大影響，提醒業界注意風險管理和資金流動性。

表 2：Silvergate Bank 年度事件整理表

年度	事件
1988	Silvergate 成立，為個人和企業提供傳統的銀行服務。
2013	銀行高層改變經營策略，主要服務對象專注於加密貨幣用戶。
2019	▪ Silvergate 首次公開募股，透過 IPO 籌集 4,000 萬美元。 ▪ 股票開始在紐約證券交易所（NYSE）交易，股票代碼 SI。 ▪ 截至 9 月 30 日，Silvergate 的總資產為 21 億美元。
2020	▪ 推出 Silvergate Exchange Network（SEN）服務的銀行。 ▪ SEN 提供結算服務之平台，可將法定貨幣快速轉讓給其他參與者。 ▪ 銀行客戶獲得資金轉帳基礎設施和槓桿流動性服務。 ▪ 第三季 Silvergate Bank 存款 23 億美元。
2021	▪ Silvergate Capital 和 EJP Capital 成立 EJP Silvergate Ventures Fund 的聯合金融科技風險基金。 ▪ 截至 9 月 30 日，該銀行的資產總額為 50 億美元。 ▪ 第四季存款 143 億美元（自 2020 年第三季起，增加近七倍）。 ▪ Silvergate Bank 大量購買長期市政債券及 MBS。
2022	▪ 1 月 27 日，由 Facebook 支援的集團 Diem Association 以 2 億

⁴⁵ See Carlos Esparcia, Ana Escibano, & Francisco Jareño, *Did cryptomarket chaos unleash Silvergate's bankruptcy? Investigating the high-frequency volatility and connectedness behind the collapse*. Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, 89, 101851 (2023), p1-3, <https://doi.org/10.1016/j.intfin.2023.101851>

年度	事件
	美元的價格將其資產出售給 Silvergate Bank，但該計劃最終被放棄，導致該銀行損失近 1.96 億美元。 ▪ 第三季度，該銀行及業務很順利。 ▪ 超過 1,677 名 SEN 客戶在第三個季度進行 1,126 億美元的美元轉帳⁴⁶。 ▪ 存款流動穩定，大多數存款無息。第三季度淨收入為 4330 萬美元。 ▪ 第三季度，該銀行的存款總額為 133 億美元，其中 19 億美元為現金，114 億美元為投資證券。 ▪ 11 月，股票交易量達到每股 239 美元的歷史新高。 ▪ 存款的增長，銀行將這些錢存入債券。 ▪ 11 月 11 日，世界第二大加密貨幣交易所 FTX 和 100 多家子公司，在德拉瓦州迅速回應申請破產，引起恐慌。 ▪ 受 FTX 破產影響，由於投資者撤回 80 億美元的存款，該銀行在第四季度遭受 10 億美元的損失。 ▪ 客戶開始以比預期更快的速度提取資金。 ▪ 最後一個季度提取多達 140 億美元。 ▪ FRB 升息，公債殖利率走高，Silvergate Bank 帳上債券及 MBS 價格大跌。 ▪ 出售 52 億美元的債務證券，損失 4.718 億美元以兌現提款。 ▪ 存款大幅下降，計息存款緩慢上升，增加負債和資金成本。 ▪ 12 月，Silvergate 的存款已降至 38 億美元。
2023.03.01	LedgerX 與 Signature 建立合作關係，不再使用 Silvergate 接收美國電匯。
2023.03.02	▪ Silvergate 宣布推遲發佈 2022 年度 K-10 報告，承認自身已經「資本不足」。

⁴⁶See Vijaya Kittu Manda, Lubza Nihar, *The Collapse Of Silvergate Bank*, ResearchGate(2023),p197, https://www.researchgate.net/publication/371701475_The_Collapse_of_Silvergate_Bank.

年度	事件
	▪ Coinbase 將美元銀行業務服務商從 Silvergate 替換為 Signature。
2023.03.04	▪ Silvergate 需向 BlockFi 返還 985 萬美元。 ▪ Silvergate 母公司宣布暫停 SEN 支付網路服務。
2023.03.08	Silvergate Capital Corporation 宣佈將結束業務並自願清算銀行，將會全額退還所有存款（中央銀行，2023 ⁴⁷ ）。

(二) 倒閉原因評析

1. 流動性風險：

- (1) 在 Silvergate 公開的數據中，最引人注目的下降是「存款問題」。
- (2) Silvergate 是靠特定資產的交易進出吸引現金，有許多人在 Silvergate 持有資金的目的即是為了交易特定資產。Silvergate 的存款移動速度比較慢，只要市場對加密貨幣興趣下降，存款人就會慢慢離開。
- (3) 如果 Silvergate 倒閉，可能會成為第一家因「不良負債」而非「不良資產」倒閉的銀行，因為壞帳都是出自於存款。
- (4) Silvergate 的危機，部分原因是來自風險控管沒做好，負債過多，流動性比率低，而導致破產。

2. 公司內部管理不佳（高層主管能力差、裙帶關係嚴重）

- (1) Silvergate 公司風險控管能力的效率低下、以及嚴重的裙帶關係，是導致其自願清算的原因。
- (2) Silvergate 的董事會與高階主管未能跟上他們銀行快速增長、日益複雜且不斷變化的風險狀況。
- (3) Silvergate 銀行高階主管團隊的成員間幾乎存在家庭關係，該裙帶關係

⁴⁷ 參閱中央銀行.美國銀行倒閉事件是否引發新金融危機及臺灣金融產業暴險程度與因應之道.[立法院第 10 屆第 7 會期財政委員會會議專題報告].中央銀行(2023)，頁 2。

破壞銀行結構及風險管理職能的能力，無法有效解決當時存在的許多風險。

3. 存款過度聚焦於加密貨幣產業

(1) Silvergate 銀行的業務主要集中在加密產業，且大部分存款都不受到任何保險保護。

(2) 集中的業務內容更容易受到存款擠兌影響，Silvergate 在 2022 年 11 月加密資產價格暴跌後，陷入流動性危機。

4. 存款擠兌

全球第二大的交易所 FTX 倒閉，造成許多人恐慌拋售加密貨幣，甚至一直將穩定幣換回美金，間接對銀行造成擠兌現象。

5. 監理機構疏忽

(1) 政府監理機構早已了解 Silvergate 的情況，但並未要求 Silvergate 制定新的風險保護措施。

(2) 政府監理機構表達對該銀行活動的擔憂，但這些活動應透過「更強而有力且更加果斷的監理行動」來達成。

三、標誌銀行（Signature Bank）

（一）案例介紹

在短短一週內，美國發生三家銀行倒閉的事件。首先是加密友善銀行 Silvergate，然後是矽谷銀行宣布破產，接著是規模第二大的加密友善銀行標誌銀行被紐約州金融監理機構接管。

標誌銀行成立於 2001 年，由 Scott Shay 和 Joseph J. DePaolo 共同創立於紐約，擁有 40 家分行，主要客戶為企業，提供與大型銀行不同的服務，專注於為客戶省去交易手續，特別擅長在紐約房地產貸款領域。2018 年開始專注於加密貨幣，推出 Signet 即時支付網路系統，存款於兩年內倍增，

約有 27%來自於數位資產客戶。

2022 年由於數字資產市場波動，存款開始收縮，影響標誌銀行的業務。該行約四分之一的客戶來自加密產業，截至 2023 年 3 月 8 日，加密貨幣相關客戶的存款額約為 165 億美元，佔總存款的 20%。紐約州金融服務局於 2023 年 3 月 12 日宣布接管標誌銀行，並全額保障存戶存款。標誌銀行被紐約州金融服務部關閉，聯邦存款保險公司（FDIC）被任命為清理人。為了保護儲戶，FDIC 將標誌銀行的所有存款和所有資產轉移到 Signature Bridge Bank 銀行，是一家由 FDIC 營運的全方位銀行。

同時，Silvergate Bank 和矽谷銀行也相繼倒閉，這三家銀行曾是美國對加密貨幣最友好的金融機構之一。標誌銀行在 FTX 交易所倒閉後開始從數位資產撤離，但其加密貨幣相關客戶存款仍高達 165 億美元。這三家銀行為避險基金和交易所等客戶提供快速支付服務，支援數位資產的流動性。

標誌銀行的股價在 2023 年 3 月 10 日下跌 23%，是自 2004 年上市以來最大單日跌幅，客戶開始將資金轉移到其他機構。根據聯準會公布的數據，一週內美國銀行業存款減少了 984 億美元，總額僅略高 17.5 兆美元。

標誌銀行資產負債結構較為均衡，不像 Silvergate Bank 及 SVB 之資產負債結構出現極端情形，但該行在 SVB 倒閉後也遭擠兌，主管機關紐約金融服務局（NYDFS）表示，防範系統性風險之考量下，NYDFS 於 2023 年 3 月 12 日指定 FDIC 接管標誌銀行，並與先前倒閉之 SVB 一樣全額保障該行存款人。

FDIC 於 3 月 19 日宣布紐約社群銀行的全資子公司 Flagstar Bank 成為標誌銀行的收購機構，接管約 600 億美元的貸款，並支付與數字銀行資產有關的約 40 億美元存款。

表 3：標誌銀行年度事件整理表

年度	事件
2001	■ 標誌銀行成立於紐約，擁有 40 家分行，主要客戶由企業組成。 ■ SBNY 主要業務為商業房地產（CRE）和商業和工業（C&I）貸款（FDIC, 2023⁴⁸）。 貸款主要透過從中型商業公司收集的無保險存款提供資金。
2018	聘僱專精於加密貨幣領域的人才，業務觸角拓展到商業不動產外，躍居成為加密貨幣市場龍頭銀行之一。
2019	推出區塊鏈支付平臺“Signet”，為即時支付網路系統。
2020、2021	存款成長倍增，主要是大型無保險存款，導致該銀行規模擴大一倍多。
2022	■ 年初存款總額有 27%來自於加密貨幣數位資產客戶。 ■ 12 月 6 日，標誌銀行在會議上宣布，打算從加密部門中減少 80 億至 100 億美元的存款，將其總存款的比例從 23.5%降至 20%以下，最終可能低於 15%。 ■ 年底總資產約 1,103.6 億美元、總存款約 885.9 億美元，為美國第三十大銀行。 ■ 標誌銀行在 FTX 交易所倒閉後已開始從數位資產撤離（Single Origin, 2023⁴⁹）。 ■ 由於數字資產市場的波動，利率開始上升，存款開始收縮，該銀行經歷了大量與數字資產相關的存款流出。
2023.01.17	標誌銀行的年終報告：該銀行仍大大高於 FDIC 的「資本良好標準」。該報告也指出，過去一年「導致該銀行 22 年以來最困難的存款環境。」
2023.03.08	■ 加密貨幣相關客戶的存款額有約 165 億美元。

⁴⁸ See FDIC, *FDIC'S Supervision of Signature Bank. Technical Report*(2023),p2.

⁴⁹ See Single Origin. *The Decline of Signature Bank*. Global Legal Law Firm(2023). Last date:202407, <https://www.globallegallawfirm.com/decline-of-signature-bank/>.

年度	事件
	■ 加密貨幣客戶約佔標誌銀行存款的 20%，高於其他一般銀行，但低於倒閉的銀門銀行，其餘客戶以科技業佔多數。 ■ 當時市值約為 44 億美元。
2023.03.09	為讓投資者和監理機構放心，標誌銀行釋出新聞稿稱自己具備堅實的投資評級、強大的流動性、高水準的資本和多元化的存款組合。
2023.03.10	■ 標誌銀行股價下跌 23%，是 2004 年上市以來最大單日跌幅，過去 12 個月跌幅超過 75%。 ■ 客戶為避免受其他公司迅速倒閉影響，開始將資金從標誌銀行轉移到其他機構。
2023.03.12	■ 政府宣布強制接管標誌銀行，委任 FDIC 為接管機構，並宣布全額保障存戶存款（Daucher, 2023⁵⁰）。 ■ 標誌銀行的即時支付網路系統 Signet，在標誌銀行被接管後仍正常運作。
2023.03.15	一週內美國銀行業存款減少 984 億美元，創近一年來最大降幅。
2023.03.19	FDIC 宣佈 Flagstar Bank 成為標誌銀行所有存款及部分貸款組合的收購機構。FDIC 接管約 600 億美元的貸款，FDIC 表示將支付與數字銀行資產有關約 40 億美元之存款。

(二) 倒閉原因評析

1. 管理層未能瞭解其集中在加密部門的風險

(1) 因 FTX 在 2022 年失敗，截至 2022 年 9 月，其近四分之一的存款來自加密客戶，在 2023 年前兩個月從加密平臺上減少 13 億美元的資金。

(2) 當 SVB 失敗時，來自其他行業的標誌銀行客戶感到緊張，儲戶選擇領

⁵⁰ See Eric Daucher, Tim Byrne, Delaney Thomas j, Mike Keeley, & Steve Dollar. *Silicon Valley Bank and Signature Bank taken over by regulators* [Norton Rose Fulbright]. *Global law firm* (2023), Last date: 202407, <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/29e58109/silicon-valley-bank-and-signature-bank-taken-over-by-regulators>.

出存款。

(3)紐約監理機構以對銀行主管層缺乏信心為由接管該銀行，而非對加密貨幣感到擔憂。

2. 未保險存款比例異常大

(1)截至 2022 年 12 月，標誌銀行報告 795 億美元估計未保險存款，意味著其所有存款中約 90%沒有保險。

(2)國會研究服務局關於 SVB 和標誌銀行失敗的報告（Congressional Research Service，2023⁵¹）指出，無保險存款可能會導致廣泛的銀行擠兌，因為無保險儲戶會試圖在資金消失之前提取資金來避免損失。

3. 流動性風險

FDIC 表示標誌銀行治理和風險管理不善，使該銀行在緊張時期無法管理流動性。儘管標誌銀行有足夠的儲備以符合監理要求，但 Tennekoon（2023）指出⁵²，其資產只有約 5%是現金，而行業平均水準為 13%。

4. 缺乏足夠 FDIC 監督

報告承認 FDIC 在對標誌銀行進行某些及時審查方面時面臨人員短缺，但 FDIC 也表示，該銀行沒有迅速回應其提出的擔憂和建議。

四、小結

我國銀行業體質健全，具備較強的金融韌性，且中央銀行貨幣政策相對穩健，加上國內銀行的資產負債結構較為均衡，相較於美國部分倒閉銀行的案例，我國銀行的資產主要集中於放款業務，並未過度依賴投資、銀行存款來源分散，有助於降低流動性風險。綜上可知，美國倒閉銀行與我國銀行之間存在顯著差異。

美國銀行業的快速退場與保險業退場在監理機制與市場動態上呈現不同特

⁵¹See Congressional Research Service. *Silicon Valley Bank and Signature Bank Failures*, Technical Report (2023), p1-2.

⁵² See Vidhura S. Tennekoon, *Why SVB and Signature Bank failed so fast – and the US banking crisis isn't over yet*, THE CONVERSATION, 2023, Last date:202407, <https://theconversation.com/why-svb-and-signature-bank-failed-so-fast-and-the-us-banking-crisis-isnt-over-yet-201737>.

徵。以 SVB 為例，其倒閉原因為短期利率波動導致的資產面壓力、在負債面則是流動性不足，但因 SVB 財務狀況相對健全且負債比率較低，處理退場時效率較高；銀門銀行與標誌銀行亦因存款集中於加密貨幣且未保險存款比例偏高，當短期利率上升導致存款流出時，流動性問題進一步惡化，最終由聯邦存款保險公司（FDIC）介入並強制接管。三間銀行的退場狀況相當相似，都是短期流動性不足造成的，因此其資本不足的程度亦有限。在利率回到正常水準後，繼受資產與負債的銀行相當可能不需要再注入額外資金。在此一情形下，FDIC 在處理退場時可以相對容易的找到有意願收購的其他銀行。這顯示在監理機構在快速處理銀行退場時，財務狀況良好發揮關鍵作用。

另一方面，FDIC 對被保險人的保障範圍相當明確，且現金存款本身是替代性極高的資產類別，因此在處理上與保險的有效保單在轉移後的責任義務歸屬相當不同。在保險方面，根據 IAIS（2023）⁵³之研究指出，美國保險業的退場則受到更複雜的保單持有人保護計劃（PPS）制度影響。PPS 的設計目標是保護保單持有人利益，特別是在保險公司破產時，透過支付理賠、支持業務轉移或設立過渡性機構等措施避免系統性風險並確保金融穩定。PPS 的介入時間和作用範圍依不同法律框架而異，但以維護市場秩序和消費者權益為核心。

本研究認為針對台灣保險業退場制度的建議，可借鑑美國矽谷銀行、銀門銀行與標誌銀行的退場經驗在於維護機構退場時的財務狀況，而這有賴於建立能有效監測保險公司財務狀況的預警系統，確保監理機構及時介入，以及加強保險監理機構與其他金融監理部門間的合作，促進資訊共享與聯合應對危機，以求能夠進一步提升台灣保險市場的穩定性與韌性。

第二節 瑞士退場案例

一、瑞士信貸案例簡介

瑞士信貸集團（Credit Suisse Group AG，以下統稱瑞士信貸）於 1856 年創立，擁有兩大事業部門：私人銀行及財富管理事業部和投資銀行事業部。而服務

⁵³ See IAIS, Issues Paper on roles and functioning of policyholder protection schemes (PPSs), 202312

期間經歷兩次世界大戰以及數次金融危機。在 2008 年金融危機中表現良好，是受影響最小的幾個銀行之一；根據 Valiante（2023）⁵⁴在金融危機期間，瑞士信貸將 600 億法郎轉移到壞帳銀行（Bad Bank），並由瑞士政府進行 60 億法郎的資本重組，並在 2009 年第一季便恢復營利。然而，瑞士信貸雖順利度過此次危機，但在此之後瑞士信貸便逐步走下坡。2009 年以前至 2009 年期間，瑞士信貸因協助美國納稅人向國稅局（IRS）隱藏國外帳戶，並偽造所得稅申報資料以逃稅，為此瑞士信貸在 2008 年到 2012 年間需支付 26 億美元的罰款。2015 年，瑞士信貸新任執行長 Tidjane Thiam 上任後對瑞士信貸進行重組，包括大規模裁員、削減不良投資等，以及將業務重心轉移至財富管理，任職期間瑞士信貸呈現穩定成長。

Corbet 及 Larkin（2023）⁵⁵與 SEC（2021）⁵⁶指出，瑞士信貸於 2016 年被爆出捲入莫三比克貪腐案，此醜聞起源於 2013 年，莫三比克三家國有公司 ProIndicus、Empresa Moçambicana de Atum（Ematum）及 Mozambique Asset Management（MAM）以捕撈鮪魚計畫以及保障海事安全項目向瑞士信貸提出 8.5 億美元貸款，並代表莫三比克發行鮪魚債券（Tuna Bond）⁵⁷，實際上貸款有很大一部分遭挪用，並發現之中高達 22 億美元的隱藏債務；醜聞曝光後發現瑞士信貸在核貸時未做盡職調查，也未向投資者充分說明其風險；反貪腐措施也未確實實施，瑞士信貸高層收了至少 5,000 萬美元的回扣。美國證券交易委員會根據 1933 年之《證券法 Securities Act》第 8A 條和 1934 年《證券交易法 Security Exchange Act》第 21C 條實施停止令，並於 2021 年 10 月和解，瑞士信貸同意向英國、美國和歐洲各監理機關支付近 5 億美元的罰款。

2020 年 2 月，瑞士信貸執行長 Thiam 被傳間諜門醜聞（Spying Scandal），使瑞士信貸聲譽大幅下滑，人民以及投資者的不信任使得瑞士金融市場調查局

⁵⁴ See Diego Valiante, The Last Days of Credit Suisse: Banking Crisis Management under Siege, RIVISTA DELLE SOCIETÀ, Anno LXVIII Fasc. 1 – 2023, p 244(2023).

⁵⁵ See Shaen Corbet, Charles James Larkin, Understanding the Tuna Bond Scandal, p1, p2(2023).

⁵⁶ See United States Of America Before The Securities And Exchange Commission, File No. 3-20629, (October 19, 2021).

⁵⁷ 鮪魚債券（Tuna bond）：由莫三比克政府擔保，債券收益用於鮪魚和其他漁業資源的漁業活動。

(FINMA) 介入調查瑞士信貸企業文化問題⁵⁸。因 Thiam 與前高層之間有摩擦，跟蹤監視前高層行為，再次讓世人一窺瑞士信貸內部高層之間鬥爭的樣貌，甚至爆出涉案人員自殺身亡的消息，調查後發現瑞士信貸曾經監視過多位前高層行動，因這些高層人員跳槽至瑞士銀行，瑞士信貸表示須注意是否有洩漏機密之嫌疑。醜聞傳出後，執行長 Thiam 於同年 7 月引咎辭職。

Thiam 辭職後，新任執行長 Thomas Gottstein 由於受到 COVID-19 疫情影響再次宣布進行重組，目的為降低成本並提高效率。由於高層變動頻繁和不斷進行重組，人民對於瑞士信貸的信心隨之下降，面對層出不斷的風險與醜聞，2021 年 2 月瑞士信貸股價從 14.9 美元持續下滑；3 月更是一片哀鴻遍野，先是 Greensill Capital 宣告破產，再來是 Archegos 強制平倉事件。

Greensill Capital 主要業務有二：第一，作為平台供企業將尚未支付之應收帳款轉讓給金融機構或是投資者，以換取現金並提高企業的流動性；第二，Greensill 為供應商提供企業資金，讓企業能更快償還貸款並從中獲利，其宣稱研發出人工智慧評估貸款風險技術以及準確預測未來現金流，對供應商進行即時資訊分析，並能夠及時發現借款人的信用指數變化。使外部投資者認為可以在幾乎無風險的情況下賺取收益；然而事實上 Greensill 對於大部分貸款只做了基本預測，且並無研發人工智慧新技術，而是使用一般試算表做預測。然而當一切黑幕尚未被揭發時，這一切並無人知曉。2018 年瑞士基金管理公司 GAM 曾是 Greensill 的主要投資者，替 Greensill 提供巨額資金，後因 GAM 內部調查發現 GAM 對 Greensill 交易方面盡職調查存在重大缺陷而退出；瑞士信貸緊隨其後的介入，並以價值 100 億美元的基金購買 Greensill 以應收帳款為擔保的債務商品，成為 Greensill 的主要資金來源。然而在 COVID-19 爆發而引起股市崩盤期間，許多客戶於 2020 年 3 月時撤回資金共數十億美元；而後同年 7 月，日本保險公司東京海上 (Tokio Marine) 控股通知 Greensill 將不再續保 46 億美元的保單，Greensill 表示若無東京海上資金支持將無法運作。此消息露出幾小時後，瑞士信貸以缺乏保險支持為

⁵⁸ See FINMA, *Credit Suisse observation activities: FINMA identifies serious breaches of supervisory law*, Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA, 19 October 2021, <https://www.finma.ch/en/news/2021/10/20211019---mm---obs/>, (last visited: March 24, 2024).

由凍結 Greensill 價值 100 億美元的資金，兩個重大消息傳出後，引發了投資人對 Greensill 可能會在幾天內破產的恐慌的擔憂，隔年 3 月 Greensill 正式宣布破產。即使瑞士信貸及時出手凍結資金，卻仍然無法順利脫身，成功收回的資金僅 73 億美金，剩餘 23 億美金則難以收回。瑞士信貸在此事件中不僅痛失資金，連帶使更多投資人對瑞士信貸感到憤怒，認為瑞士信貸並未做到盡職調查。FINMA 認為瑞士信貸在風險管理和組織結構方面嚴重違反其監理義務，要求瑞士信貸採取補救措施，包括必須在執行董事會層級中定期審查最重要的業務，特別是交易對手風險；此外，需在責任文件中記錄其約 600 名最高管理者職責範圍，並且對瑞士信貸採取內部調查。

另一個造成瑞士信貸巨額損失的原因是避險基金 Archegos。Archegos 在三月底的一個星期內，將其 200 億美金資產賠光，而瑞士信貸因大量持股 Archegos 再度出現在世人面前。Archegos 是由 Bill Hwang 創立的家族辦公室的投資基金，以其避險基金的槓桿交易策略聞名。根據 Credit Suisse（2021）⁵⁹，Archegos 的主要交易集中在八支股票，選定標的後開槓桿重押，此方式雖能用少量的保證金得到很高的報酬，但風險也非常高。主要交易標的 Viacom CBS 在 3 月 22 日宣布發行 30 億美金新股後，連續一個星期內股價下跌 52%。作為主要投資項目，Archegos 相關股票項目相繼虧損，待瑞士信貸發現並想著手處理時已經為時已晚，Archegos 和其他銀行中含有內線交易問題使得瑞士信貸無法及時做出判斷，最終無法收回資金達 55 億美元。訴訟過程中，FINMA 發現瑞士信貸與 Archegos 業務關係中嚴重違反金融市場法，FINMA 對瑞士信貸前經理進行強制執执行程序，並於同年四月立即採取各種降低風險的措施。在兩場風暴結束後，瑞士信貸於同年七月被信評機構 Moody's 將其信用評級由 Aa3 調降為 A1。

Valiante（2023）⁶⁰中指出，2022 年 2 月，瑞士信貸被揭露於 1940 年代至 2010 年代間曾洩漏三萬名客戶詳細資料於德國報刊，其中包括許多不法分子，其帳戶合計持有超過 1,000 億法郎。此消息與瑞士信貸長期維持的「強調清除不

⁵⁹ See FINMA, *Credit Suisse observation activities: FINMA identifies serious breaches of supervisory law*, Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA, 19 October 2021, <https://www.finma.ch/en/news/2021/10/20211019---mm---obs/>, (last visited: March 24, 2024).

⁶⁰ 同註 55，頁 245，頁 246。

法資金」大相逕庭，更進一步的對瑞士信貸聲譽造成巨大衝擊；同年3月，百慕達法院因瑞士信貸未適當透過監理防止高層員工的欺詐行為，對瑞士信貸人壽保險部門做出6億美元的裁決。另外，前僱員被指控參與保加利亞古柯鹼販運的洗錢活動被罰款170萬歐元，並需要向瑞士政府支付1,500萬歐元罰款；瑞士信貸成為瑞士歷史上第一間在刑事案件上被判定有罪的大型銀行。FINMA在夏季召開危機管理小組（CMG），與國外同行密切合作，考慮將瑞士信貸與同行做商業合併或進行重組，在瑞士信貸面臨危機的情況下，瑞士銀行收購瑞士信貸為最穩定的解法。8月，瑞士信貸再次被下調評級，並於九月信用違約互換指數飆升至2008年雷曼危機的水準。10月，瑞士信貸再一次啟動大規模重組，包括成本削減計畫以及業務重組，並宣布兩輪資本總額高達40億法郎的重組。第一輪資本由沙烏地阿拉伯國家銀行主導，該行承諾投資15法郎，持股比例高達9.9%，第二次資本重組則以增資方式進行。瑞士信貸在一則澳大利亞廣播公司記者大衛·泰勒的推特中被點燃，大衛·泰勒在推特上發布：「某大型金融機構瀕臨倒台」的消息。雖然馬上刪除文章，但市場上普遍猜測消息所指之大型金融機構是瑞士信貸或德意志銀行。

瑞士信貸雖然提出長期轉型計畫企圖挽回大眾信心，但在10月上半月第一階段銀行擠兌已經開始，每天大量資金外流，國際交易對手和財富管理客戶將大量資金撤回，在2022年報中以證實，瑞士信貸僅第四季就流失1,380億法郎。儘管如此，由於此時瑞士信貸持有的流動性覆蓋比率（Liquidity Coverage Ratio, LCR）⁶¹達180%，擁有2,300億瑞士法郎的高品質流動性資產（HQLA），瑞士信貸依然保持良好的LCR以及淨穩定資金比率（Net Stable Funding Ratio, NSFR）⁶²。11月，Moody's將其信用評級由A2降為A3；美國證券交易委員會（SEC）以及紐約金融服務部（NYDFS）受邀進入瑞士信貸危機小組，與FINMA為紓困決議估值。在11月至隔年2月間，瑞士信貸正逐步改善其流動性狀況，但一切

⁶¹ 流動性覆蓋比率（Liquidity Coverage Ratio, LCR）：根據金融監督管理委員會，流動性覆蓋比率（Liquidity Coverage Ratio, LCR）係為強化銀行因應短期流動性風險之能力，確保銀行有足夠之高品質流動性資產。

⁶² 淨穩定資金比率（Net Stable Funding Ratio, NSFR）：根據金融監督管理委員會，淨穩定資金比率（Net Stable Funding Ratio, NSFR）係為強化銀行長期資金結構之健全性，確保銀行以較穩定資金支應業務所需。

都從未停下腳步。

2023 年 2 月，瑞士信貸聲稱過去兩年的財務報告中存在重大缺陷，需要大量資源糾正其錯誤，其原因在於內部控制未能起效、以及瑞士信貸未在財務報表上設計有效的風險評估而在 3 月決議延後公布 2022 年財報，此舉在美國矽谷銀行（SVB）倒閉及標誌銀行關閉的市場背景下，進一步加劇了市場對瑞士信貸財務狀況的擔憂。此消息向投資者及用戶發出瑞士信貸真實財務狀況非常危急的訊號，瑞士信貸單日股價暴跌 30%。截至 2023 年 3 月，瑞士信貸的 CET1 資本比率需至少達到 9.28%（合併層面）和 12.2%（母公司層面）；3 月 14 日，瑞士信貸的 LCR 為 150%，表示瑞士信貸在財務壓力下依然能夠滿足短期流動性需求。3 月 15 日瑞士信貸公布財報的隔天，瑞士信貸迎來第二波銀行擠兌，同一天沙烏地阿拉伯國家銀行主席因在接受訪問時被誤解為拒絕向瑞士信貸提供援助，使股價再下跌 24%，隨後雖立即澄清並無此意，但對瑞士信貸的損害也已造成。沙國銀行主席接受採訪隔天，瑞士信貸宣布使用瑞士央行提供之擔保貸款計畫（CLF）以及短期流動性計畫作為抵押品，金額高達 500 億法郎；另外，為阻止存款外流，瑞士聯邦政府於 3 月 16 日授權設立額外的緊急流動性援助貸款；並與瑞士聯邦委員會（Swiss Federal Council）、SNB 以及 FINMA 積極推動瑞士銀行接手瑞士信貸，瑞銀最初出價不到 10 億瑞士法郎，但在各方壓力下提高至 30 億瑞士法郎。當天，瑞士聯邦議會財務代表團同意提供高達 1000 億瑞士法郎的流動性援助貸款擔保，以支持瑞士信貸的流動性需求。3 月 23 日，FINMA 進一步要求瑞士信貸減記約 160 億瑞士法郎的附加一級（AT1）債券，這一舉措旨在增強瑞士信貸的資本適足率，並進一步穩定市場。根據（FSB，2023）⁶³，瑞士銀行於 2023 年 6 月 12 日完成對瑞士信貸的收購，交易在公佈後將進入一個為期數年的重組和整合期。為此，瑞士銀行為瑞士信貸股東提供 30 億瑞士法郎的瑞士銀行股票作為補償。

⁶³ See Financial Stability Board, *2023 Bank Failures Preliminary lessons learnt for resolution*, Financial Stability Board,p9,(10 October, 2023).

表 4：瑞士信貸歷史沿革表

時間	事件
1856	Alfred Escher 與德國聯合信貸銀行創立瑞士信貸銀行，並在三天內售出了 2.18 億股。
1996	二次世界大戰後大屠殺倖存者試圖從瑞士信貸銀行獲得死於納粹集中營而沒有死亡證明的親屬財產，發起集體訴訟。
1970 年代	制訂《關於瑞士銀行在盡職調查方面的行為準則》；規定銀行在識別簽約夥伴（Contracting Partners）以及設立控權人（Controlling Persons）或受益人方面的職責。
1977	因 1970 年代之瑞士銀行盡職調查說明行為準則制定，瑞士信貸銀行位於基亞索（Chiasso）的分支機構非法將 9 億美元的義大利存款用於投機性投資被曝光，瑞士銀行體系的缺陷因而受到更廣大的關注。
2008	金融危機期間，瑞士信貸將 600 億法郎轉移到壞帳銀行（Bad bank），並由瑞士政府進行 60 億法郎的資本重組。
2015	任命新執行長 Tidjane Thiam，任命宣布一小時後，公司股價上漲了 7.5%；Thiam 在瑞士信貸擴大財富管理業務，新增淨資產達 1,210 億瑞士法郎，財富管理稅前利潤增長了 15%。
2016	瑞士信貸捲入莫三比克貪腐案，曝光貪腐、未做盡職調查的缺陷。
2020 年 2 月	瑞士信貸執行長 Thiam 爆出間諜門事件，醜聞爆出後，執行長辭職。
2020 年 7 月	新任執行長 Thomas Gottstein 宣布進行重組，目的為「降低成本並提高效率」。
2021 年 3 月	▪ Greensill Capital 宣告破產，瑞士信貸損失 30 億美元。 ▪ Archegos 強制平倉，瑞士信貸損失 55 億美元。

時間	事件
2021.07.13	信評機構 Moody's 信用評級由 Aa3 調降為 A1。
2021 年 10 月	瑞士信貸承認，2013 年至 2017 年 3 月期間針對投資者的電匯詐欺（Wire Fraud）行為。英國子公司透過不實的資訊欺騙投資者，目的是讓投資者投資與瑞士信貸向兩家莫三比克有實體提供貸款支持的證券相關的證券，以開發鮪魚債券（Tuna Bonds）。瑞士信貸必須向美國和英國當局支付 4.75 億美元。
2022 年 2 月	瑞士信貸被揭露從 1940 年代至 2010 年代兩大弊案。 ▪ 3 萬個客戶帳戶的詳細資訊被洩露給了德國報刊《南德意志報》，帳戶合計持有超過 1,000 億法郎。洩露的資訊中包括許多不法分子。此洩露事件揭穿瑞士信貸長期維持的「強調清除非法資金」假象，並對瑞士的聲譽造成了抹滅的衝擊。 ▪ 瑞士信貸前僱員被指控參與保加利亞古柯鹼販運的洗錢活動，以至於瑞士信貸成為瑞士歷史上第一家在刑事案件上被判定有罪的大型銀行。
2022 年 3 月	百慕達法院因 2 月揭露之洩漏個資案件做出對瑞士信貸人壽保險部門不利的裁決，需支付約 6 億美元的損失。
2022 年 6 月	▪ 瑞士信貸因 2 月揭露之販毒洗錢案件被判罰款 170 萬歐元，並需要向瑞士政府支付 1,500 萬歐元。 ▪ 瑞士信貸完成內部紓困（Bail-in）。
2022 年 7 月至 9 月	FINMA 啟動強化危機管理。
2022 年 8 月	▪ Moody's 將瑞士信貸信用評級由 A1 調降為 A2。 ▪ 瑞士信貸於 8 月 11 日自願終止與瑞士聯邦的第二次損失擔保協議。
2022 年 9 月	▪ 瑞士信貸信用違約互換指數飆升，已達到 2008 年雷曼危機的水準。

時間	事件
	▪ 瑞士信貸 9 月 30 日之股價下跌至 3.92 美元。
2022 年 10 月	▪ 瑞士信貸於 10 月 27 日宣布長期重組計畫。 ▪ 上半月第一階段銀行擠兌，每日有約 120-150 億法郎之資金外流。 ▪ 澳大利亞廣播公司記者大衛·泰勒在 Twitter 發布了有關某大型投行瀕臨倒台的消息後秒刪除這則貼文，市場普遍猜測消息所指的金融機構系瑞士信貸或德意志銀行。
2022 年 11 月	▪ Moody's 於 11 月 1 日將其信用評級由 A2 調降為 A3，S&P 也將其信用評級由 A 降為 A-。 ▪ SEC、NYDFS 受邀進入瑞士信貸危機小組。 ▪ FINMA 為紓困決議估值。 ▪ 2022 年 11 月至 2023 年 2 月初逐步改善流動性狀況。
2023 年 2 月	瑞士信貸表示稱過去兩年的財務報告存在重大缺失，原因在於內部控制未能起效。
2023 年 3 月	▪ FINMA 第二次為紓困決議估值。 ▪ 瑞士信貸 3 月 9 日宣布延後公布 2022 年財報。 ▪ 瑞士信貸於 3 月 14 日發布財報，自行揭露在 2020 和 2021 年的財務報表中出現了重大缺陷（Material Weakness），表示瑞士信貸未能在財務報表上設計和維持有效的風險評估。 ▪ 3 月 15 日發生第二階段銀行擠兌，股票下跌 13.94%，盤中最低下跌 26%。 ▪ 沙烏地國家銀行（SNB）表示不會再向瑞士信貸提供任何援助，瑞士信貸股價再次下跌，後因損害過大，3/27 沙特銀行主席請辭。 ▪ 瑞士銀行於 3 月 16 日同意向瑞士信貸提供 500 億法

時間	事件
	郎的貸款。 ▪ 瑞士銀行集團於 3 月 19 日宣布以 30 億法郎收購瑞士信貸，相當於每股 0.76 法郎。160 億法郎的 AT1 債券全額減記。
2023 年 5 月	瑞士信貸全額償還公共流動性支持下所有貸款。
2023 年 6 月 12 日	瑞士銀行完成收購。

二、倒閉原因評析

本研究綜整瑞士信貸邁向衰退與最後導致其倒閉的原因如下：

- (一) 執行能力：瑞士信貸採取許多變革策略用以縮小投資銀行的規模，期望能降低收益的波動性，並將業務重心轉移至財務管理；但由於這些策略都未能用一致的方式執行，因此投資銀行的收益仍然波動不定。
- (二) 信任危機：瑞士信貸接連不斷發生的醜聞損害銀行的聲譽，短時間內更換許多執行長，不穩定的環境導致客戶、投資者和市場皆逐漸對瑞士信貸失去信任，進而使瑞士信貸業績不斷流失。即使瑞士信貸的資本滿足監理要求，在 2022 年夏季保持足夠的流動性緩衝，然而對瑞士信貸的信心喪失導致迅速且廣泛的流動性，數位通訊的流動更加速了資金外流（數位銀行）。
- (三) 風險管理的缺陷：從瑞士信貸的業務和投資中發現，瑞士信貸在風險管理上有極大的缺陷；因強調私密性，瑞士信貸對於客戶的背景調查並不完善，導致瑞士信貸的客戶中有許多資金來源屬於非法資金，經調查後被罰款的紀錄數不勝數。盡管瑞士信貸持續進行調整，卻仍無法全面改善，導致相同問題層出不窮。
- (四) 內部控制能力問題：瑞士信貸的眾多醜聞中都包含內部控制能力問題，銀行內鬥不斷，間諜門事件後發現瑞士信貸監視跳槽的高層員工已不是第一次；即使瑞士信貸經歷鉅額虧損，員工的報酬依然很高，股東並未利用機會對此進行干預，負面結果對於薪資影響不大。

(五) 資本流失：瑞士信貸經歷多次重組、高額罰款以及鉅額損失侵蝕其資本基礎，因此瑞士信貸屢次被迫在市場上籌集資金。

三、小結

瑞士信貸集團自 1856 年成立以來，經歷過多次金融危機，並因風險管理不善與重大醜聞而陷入困境。雖然在 2008 年金融危機後進行了資本重組，但隨著間諜門事件以及 Greensill、Archegos 事件的發生，瑞士信貸的財務狀況持續惡化，最終在 2023 年 3 月被瑞士銀行收購。瑞士信貸的危機暴露了金融機構在風險管理、內部治理及高層領導上的重大問題，也凸顯了監理機構與政府在危機處理中的關鍵角色，尤其是退場機制的重要性。

在瑞士信貸集團的退場過程中，其本身的財務狀況與前述美國案例不同，瑞士信貸集團的流動性覆蓋率（LCR）及淨穩定資金比率（NSFR）均高於法規要求，顯示短期流動性需求可被滿足。這也降低監理機關延長干預的必要性。同時在危機期間，瑞士央行及聯邦政府提供流動性援助，並與瑞士信貸協商建立誘因，促成瑞士銀行迅速收購瑞信，展現外部支持的穩定性。瑞士聯邦議會及 FINMA 快速介入，包括減記附加一級（AT1）債券，強化資本適足率，降低市場不確定性。儘管遭遇銀行擠兌及資金外流，瑞士信貸持有 2300 億瑞士法郎的高品質流動性資產（HQLA），使交易對手風險可控，減少連鎖影響，監理機關得以迅速推動市場解決方案，最終在大規模流動性支持下完成與瑞銀的整合，避免更大市場衝擊。

此事件中，瑞士監理機關處理的作法有幾點值得我們參考，包括對面臨財務困難的機構進行及早干預，並且思考各種的有效的市場退出策略。對於瑞士信貸集團如此大規模的金融巨獸，其退場並非由政府單位直接接管，而是由監理機構與政府聯合投入資源，再結合私部門以收購的方式處理，能夠在保護金融體系穩定的同時，避免危機蔓延。值得我們思考在台灣實行的可能性。

第三節 日本退場案例

一、里索那銀行

在 1990 年代，由於不良債權的問題，許多日本的銀行面臨退場危機。2003 年，因為遞延稅項資產未被認可等原因，里索那銀行（りそな銀行；Resona Bank）的自有資本比率低於日本國內標準銀行 4% 的健全性基準。因此，對里索那銀行啟動《存款保險法》第 102 條第 1 項措施。

位於日本大阪市的里索那銀行是由大阪市的大和銀行（Daiwa Bank）和埼玉縣的朝日銀行（Asahi Bank）於 2002 年整併而成立的里索那控股集團（りそなホールディングス；Resona Holdings）之子公司。里索那銀行自成立之初即背負巨額不良債權，財務狀況嚴峻，股價亦持續低迷。2003 年 4 月，朝日監察法人因遞延稅項資產⁶⁴評估問題而辭退共同審計職務，導致決算審計延遲。新日本監察法人隨後進行單獨審計，對「未來收益性」提出質疑，否決了里索那銀行主張的五年期遞延稅項資產，僅認可三年期的入帳。此結果導致 2003 年 3 月期決算的自有資本比率從國內標準的 4% 驟降至 2%。

啟動《存款保險法》第 102 條機制需要由內閣總理大臣擔任主席的金融危機應對會議上，由內閣總理大臣作出決定。對於里索那銀行，2003 年 5 月 17 日召開緊急金融危機應對會議，並作出以下判斷：「雖然目前尚未出現存款流失或市場性資金籌措困難等情形，但若置之不理，將可能導致《存款保險法》第 102 條第 1 項第 1 號所規定之『對信用秩序的維持造成極為重大之障礙之虞』的情況發生，因此有必要採取該法第 102 條第 1 項第 1 號所定之措施。」⁶⁵據此，內閣總

⁶⁴ 遞延稅項資產具有減少未來課稅所得發生時應付法人稅款等金額的效果，在會計上通常相當於法人稅款等的預付款，因此具有資產的性質。遞延稅項資產的入帳取決於是否認可未來可扣減暫時性差異等（會計上的稅前當期純利與課稅所得之間的差異中，預期未來可解消的部分）的解消能夠減少未來的納稅額，即所謂的「遞延稅項資產的可回收性」。當預期未來可扣減暫時性差異等具有減輕未來稅負的效果時，即認為遞延稅項資產具有可回收性，允許計入遞延稅項資產；反之，則視為遞延稅項資產不具可回收性，不允許計入遞延稅項資產。實務上，遞延稅項資產的計入與否是依據「關於遞延稅項資產可回收性判斷的審計處理方法」（日本註冊會計師協會審計委員會報告第 66 號）來進行判斷。參考資料：KPMG AZSA LLC（あずさ監査法人），〈遞延稅項資產的回收〉，<http://www.azsa.or.jp/knowledge>，最後瀏覽日：2024/9/10。

⁶⁵ 參閱金融廳（2003），〈金融危機対応会議資料：平成 15 年 5 月 17 日付諮問に対する答申〉，https://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/ginkou/f-20030517-1/02_2.pdf，最後瀏覽日：2024/9/10。

理大臣認定並決定實施該法第 102 條第 1 項第 1 號措施（資本增強）。

當時的里索那銀行雖然尚未陷入資不抵債，但自有資本薄弱，因此里索那銀行發行普通股和優先股，由存款保險機構認購以實現資本增強。申請公共資金時，需要向日本政府提交包含收益改善方案的經營健全化計劃。另一方面，存款保險機構通過發行機構債券或借款，籌集購買里索那銀行所發行的普通股和優先股資金，而此些籌資活動得到日本政府的擔保。

2003 年 5 月 30 日，里索那銀行依據同法第 102 條第 1 項第 1 款措施（資本增強）提出申請，並根據同法第 105 條第 2 項規定，向日本金融廳提交「經營健全化計劃」。金融廳審查該申請內容及經營健全化計劃後，認定符合存款保險法第 105 條第 3 項各號所列要件，遂於 2003 年 6 月 10 日決定實施資本增強。此外，依據《存款保險法》第 106 條第 1 項之規定，將資本減少用於填補累積虧損作為資本增強的條件。

對里索那銀行的公共資金注入約為 3 兆日圓。首先，因第 1 款措施啟動而發行的股票包括 2,964 億日圓的普通股，以及 1 兆 6,636 億日圓的三種附投票權優先股，總計約 1 兆 9,600 億日圓的普通股和優先股由存款保險機構購買，藉此實現公共資金的投入。基於金融廳的資本增強決定，日本存款保險機構於 2003 年 6 月 30 日認購里索那銀行的普通股及優先股。依照金融危機應對會議的建議，實施了超過 10%、達 1 兆 9,600 億日圓的資本增強。存款保險機構認購的股份明細為：普通股 2,964 億日圓，附議決權優先股 1 兆 6,636 億日圓，此舉使得日本政府持有的股東表決權比例超過 70%。

通常優先股的設計是限制投票權但提供較高股息，但里索那銀行在公共資金投入時發行的優先股特點是股息率較低。此舉可能是為防止在重建期間的現金流出，但作為低股息的替代，除可轉換為普通股的權利外，還具有永久期限，並賦予與普通股同等的投票權。原本優先股應該根據其信用力要求較高的股息率，但通過賦予在股價上漲時可獲得資本利得的轉換權，作為對應，設計成較低的股息率。

此外，里索那銀行是由多家銀行合併而成，而此些銀行之前已經接受總計

8,680 億日圓的優先股和 3,000 億日圓的次級貸款作為公共資金注入。由於此部分亦需償還，因此在《存款保險法》第 102 條機制下進行公共資金注入後，公共資金餘額總計達到 3 兆 1,280 億日圓。考慮到 2000 年代里索那控股集團的利潤僅約為 2,000 億日圓左右，相對於此，3 兆日圓規模可說相當巨額。

如前所述，存款保險機構以認購里索那銀行約 2 兆日圓股票的形式投入公共資金，但存款保險機構在籌集該資金時，通過向銀行借款或發行債券（存款保險機構債）。重要的是該資金籌集皆獲得日本政府的擔保。如果里索那銀行破產，無法償還從存款保險機構籌集的資金，首先會向銀行業界要求事後徵收費用。但如果負擔過大，則可能會對提供擔保的日本政府計入損失。

里索那銀行在接受公共資金挹注後，被要求按期償還資金。償還資金主要來自經營改善後列入的利潤，以及通過公開增資獲得之資金，用於回購前述的普通股和優先股。里索那銀行在更換經營層後，在 2003 年 9 月中期決算中提列約 1.8 兆日圓的虧損，大幅處理不良債權。此舉使得不良債權比率從 11% 降至 2003 年度末的 6% 左右⁶⁶，隨著國內景氣恢復，盈利能力也逐漸提高。

里索那銀行在 2010 年發表「里索那資本重建計劃」，計劃通過增資和盈餘大幅償還公共資金，並計劃在 5 年後全額償還剩餘的公共資金。該計劃還提出要償還因公共資金而增加的優先股，轉向以普通股為中心的資本結構。可理解為里索那控股集團通過重組等提高收益，並適時增資來償還公共資金。然而，也有不少聲音認為里索那銀行的償還過程並不順利。例如，存款保險機構要在不計損失的情況下出售里索那的股票，直觀上需要賣出時的單價高於購入時的單價。但里索那控股集團的股價自 2005 年以來呈下降趨勢，難以以高於初始單價的方式購回優先股進行償還⁶⁷。

值得注意的是，在里索那銀行的案例中，常有意見認為由於股價沒有歸零，因此沒有追究股東責任。然而，如前所述，通過普通股和優先股的增資，現有普通股股東經歷相應規模的稀釋，而就股息而言，普通股直到 2006 年 3 月期，優

⁶⁶ 參閱服部孝（2023），〈我が国における公的資金注入および一時国有化スキーム：金融危機対応措置（預金保険法 102 条スキーム）について〉，《ファイナンス》，59 卷 1 期，頁 56。

⁶⁷ 同註 66。

先股直到 2005 年 3 月期才開始派息。

里索那銀行的前身——舊大和銀行和舊朝日銀行也曾進行約 1 兆 1,680 億日圓的資本增強，總計資本增強金額達 3 兆 1,280 億日圓。最終，里索那控股集團通過集團整體經營改善，於 2015 年 6 月全額償還了公共資金⁶⁸。

二、足利銀行

足利銀行是日本栃木縣的地方銀行，是栃木縣及縣內 31 個市町村的指定金融機構，在縣內貸款市場佔有約 50% 的份額，在中小企業貸款方面更佔有約 80% 的份額，乃係該地區的領導銀行。足利銀行一直以當地紡織業為中心，進行著貼近地方、穩健經營的策略。

進入泡沫經濟期後，在董事會的獨裁體制下，足利銀行迅速擴大以休閒產業和不動產業為中心的縣外都市地區融資⁶⁹。同時，通過將審查部門和營業部門整合的總部機構改革，建立並強力推進了新融資推進體制，結果導致縣外分行數量及融資餘額急劇增加⁷⁰。在縣內，受當時《綜合保養地域整備法》的推動，擴大對鬼怒川溫泉和那須高原的觀光休閒產業（住宿設施、溫泉設施、高爾夫球場等）的融資，在都市地區則擴大不動產相關融資。

泡沫經濟崩潰後，由於大額融資對象破產等原因，大量資產轉化為不良債權。1997 年北海道拓殖銀行、山一證券退場事件導致信用不安加劇，在此背景下，由於足利銀行的不良債權比率超過 10% 等原因，市場作出反應，股價急劇下跌，大量存款流出（年減 3,000 億日圓）。面對這種情況，足利銀行通過從東京三菱銀行籌集 1,000 億日圓等方式使局勢平穩，但足利銀行的經營不安已經廣泛蔓延。

⁶⁸ 參閱里索那控股集團，〈公的資金の完済について〉https://www.resona-gr.co.jp/holdings/about/hd_gaiyou/ayumi_kouteki.html，最後瀏覽日：2024/9/10。

⁶⁹ 此種經營策略在銀行內外被稱為「鶴翼作戰」。「鶴翼作戰」是三年經營計劃的主要戰略，其中鶴的軀幹代表栃木，頭部指仙台和郡山，右翼代表茨城，左翼代表群馬和埼玉，尾部則指東京、名古屋和大阪，旨在向縣外城市推進融資擴張。參閱飯塚徹（2021）。〈現行の銀行破綻処理法制の考察：破綻処理事例と基本的な考え方、論点・課題の整理〉，《地域総合研究》，22 期，頁 39。

⁷⁰ 分行數量從 1975 年的 93 家大幅增加到 1995 年的 212 家，貸出金額從 1985 年的 2 兆 3000 億日圓倍增至 1995 年的 4 兆 8000 億日圓。東京都內的貸出金額超過 1 兆日圓。參閱飯塚徹（2021），〈現行の銀行破綻処理法制の考察：破綻処理事例と基本的な考え方、論点・課題の整理〉，《地域総合研究》，22 期，頁 39。

1998 年根據金融穩定化法接受了 300 億日圓的次級債券公共資金；1999 年進行 428 億日圓的第三方增資，並根據金融早期健全化法接受 1,050 億日圓的優先股公共資金。然而，不良債權處理進展不順，2002 年又追加 299 億日圓的第三方增資。此外，栃木縣及縣內 12 個市對該行提供了總額 10 億 2,000 萬日圓的支援。

2003 年 3 月，通過與子公司北關東租賃的股份轉移，設立了「足銀金融控股公司」（あしぎんフィナンシャルグループ；Ashikaga Financial Group, Inc.），足利銀行成為該集團的完全子公司。之後，在 2003 年 9 月期決算中，中央青山監查法人確定不列入「遞延稅項資產」的方針，結果總計達超過 1,023 億日圓的債務。2003 年 11 月 29 日，足利銀行根據《存款保險法》第 74 條第 5 項向金融廳提出了「債務超過等」的申報⁷¹。

同日，召開金融危機應對會議，作出以下答覆：「（1）若不採取存款保險法第 102 條第 1 項規定的措施，將可能出現該項所規定的『對地區信用秩序的維持造成極為重大障礙之虞』的情況，（2）考慮到足利銀行規模以及其在栃木縣融資比率極高，維持足利銀行所發揮的金融功能乃係不可或缺者，綜合考慮此些因素，有必要採取同條第 1 項第 3 號規定的措施」⁷²。基於此一答覆，2003 年 11 月 29 日，內閣總理大臣認定對足利銀行採取該法第 102 條第 1 項第 3 款規定之措施，金融廳決定並執行特別危機管理。

2003 年 11 月 29 日，金融廳對足利銀行開始實施特別危機管理，同時根據銀行法第 26 條第 1 項，從防止資產劣化、確保業務適當性的角度發出業務改善命令。2003 年 12 月 1 日，根據存款保險法第 111 條第 2 項，存款保險機構取得足利銀行的全部股份，實現所謂的暫時性國有化。

⁷¹ 日本《存款保險法》第 75 條第 5 項規定金融機構申報債務超過等情況的義務。該條款的設置基於以下理由：對於可能停止還款或債務超過的情況，相關金融機構處於最能了解的位置。因此，作為在許可制度下運營的金融機構，一旦察覺到此種情況，便有義務以書面形式向主管機關申報。為確保此申報義務的實效性，《存款保險法》第 150 條設有相應的罰則規定。此規定意味著，如果金融機構未履行此項申報義務，將面臨法律制裁。其目的是為及早發現並處理金融機構的經營困難，防止問題惡化至無法挽回的地步，從而維護金融體系的穩定和存款人的利益。參閱佐々木宗啓（2003），《逐條解說預金保險法の運用》，金融財政事情研究会，330 頁。

⁷² 參閱金融廳（2003），〈金融危機対応會議資料：平成 15 年 11 月 29 日付諮問に対する答申〉，https://www.fsa.go.jp/singi/kinyukiki/gijiyousi/20031129/a_02.pdf，最後瀏覽日：2024/9/10。

2003 年 12 月，根據存款保險法第 114 條第 1 項規定選任董事等。接管金融機構的選定在確認「經營相關計劃」已穩步執行 3 年後的 2006 年 9 月左右開始具體考慮。與金融再生法下的特別公共管理制度不同，由於沒有期限限制，因此決定在營運狀況恢復到一定程度後始進行股份轉讓。股份轉讓以（1）作為金融機構的持續可行性，（2）維持地區金融中介功能，（3）最小化公共負擔為基本視角推進⁷³。

2006 年 11 月開始推進接管方的選定，最終對野村 FP・NCP 集團⁷⁴和地方銀行聯盟⁷⁵進行足利銀行企業價值的評估，並要求提出接管條件。從最小化公共負擔的角度出發，重視契約條件等進行審查，2008 年 3 月選定野村 FP・NCP 集團。

2008 年 4 月 11 日，存款保險機構（賣方）、足利金融控股（買方）、野村金融合作夥伴（野村フィナンシャル・パートナーズ株式会社）（買方股東）、Next Capital Partners（ネクスト・キャピタルパートナーズ）（買方股東）、JAFCO Super V3 共同投資事業（ジャフコ・スーパーV3 共有投資事業有限責任事業組合）（買方股東）、足利銀行（目標公司）之間簽訂了股份買賣契約。同年 6 月 30 日執行股份轉讓，存款保險機構以 1,200 億日圓將足利銀行的全部股份轉讓給足利控股。

⁷³ 具體標準如下：

（1）作為地區核心金融機構，應建立適當的經營管理體制（公司治理），確保財務健全性及維持該健全性所需的盈利能力，從而能夠以持續可行的方式發揮金融中介功能。

（2）在以栃木縣為中心的地區，建立用戶信任，積極致力於促進中小企業融資的順暢運作，並透過此些努力持續為地區的再生和活化做出貢獻。

（3）在轉移至接管機構時，將由存款保險機構實施資金援助（金錢贈與）。但同時，應對足利銀行未來的企業價值進行適當評估，以盡可能減少整體的公共負擔。

此些標準旨在確保接管後的足利銀行能夠維持其作為地區金融支柱的角色，同時最大限度地減少公共資金的使用，並為地區經濟的持續發展做出貢獻。參閱飯塚徹（2021），〈現行の銀行破綻処理法制の考察：破綻処理事例と基本的な考え方、論点・課題の整理〉，《地域総合研究》，第 22 期，39-40 頁。

⁷⁴ 該集團是以野村金融合作夥伴股份公司（野村フィナンシャル・パートナーズ株式会社；Nomura Financial Partners Co., Ltd.）和 Next Capital Partners（ネクスト・キャピタルパートナーズ）為核心構成的企業聯盟。選定的關鍵因素在於轉讓金額。據報導，該集團提出 1,200 億日圓的出價，比另外一方的「地方銀行聯盟」高出 100 億。參閱日本經濟新聞（2008），〈足利銀、脱・国有化へ、税負担ゼロに道筋：金融庁、譲渡額を最優先〉，7 版。

⁷⁵ 地方銀行聯盟是由以下機構所組成的一個集團。由日興花旗集團證券（日興シティグループ日圓証券）擔任主幹事，聯盟主要包括以下地方銀行：八十二銀行、橫濱銀行、東邦銀行、山梨中央銀行、千葉銀行、常陽銀行。此外，還包括日本生命和東京海上日動等兩家產壽險業。

作為資金援助，2008 年 6 月進行 17 億日圓的資產購買⁷⁶，存款保險機構向足利銀行提供在賠付成本範圍內的 2,603 億日圓金錢贈與。

本案例中，退場處理（特別危機管理銀行）的期間從 2003 年 11 月底到 2008 年 6 月底，持續了 4 年 7 個月之久。在此期間，更新了經營階層，穩步推進經營改善，明確每年度的目標、實績、課題，認真致力於改善，解除債務超過狀態。2008 年 7 月結束暫時國有化（特別危機管理），實現再民營化，更在 2013 年 12 月在東京證券交易所一部重新上市，完成再生。

對舊經營層等的責任追究方面，設立了「內部調查委員會」並製作報告書。基於此，足利銀行於 2005 年 2 月對 13 名原有董事提起總額 46 億日圓的損害賠償請求訴訟，2005 年 9 月對原有監事及原有會計審計人提起 11 億 3,580 萬日圓的損害賠償請求訴訟。值得注意的是，足利銀行會計審計人員提起損害賠償。

此後 2006 年 6 月，非法分紅案件相關刑事案件的公訴時效成立。關於民事訴訟，（1）2007 年 7 月就「非法分紅」訴訟與被告原有監事 4 人及原有會計審計人達成和解（2 億 6,200 萬日圓），（2）2007 年 9 月就「向建材公司的不正當融資」等訴訟與被告原有董事 8 人達成和解（1 億 3,528 萬日圓），（3）2008 年 3 月就「向高爾夫球場經營公司的不正當融資」訴訟與被告原有董事 1 人達成和解（1,499 萬日圓）⁷⁷。

三、日本振興銀行

日本振興銀行於 2003 年成立，乃係一家專門為中小企業提供融資和一般客戶提供定期存款的新型銀行⁷⁸。日本振興銀行銀通過高利率定期存款、銀行股票增資和出資來籌集資金和資本，實踐一種針對首都圈中小企業提供無擔保、無第三方保證的高利率融資的商業模式。該行未開設日本央行--日本銀行的往來帳戶

⁷⁶ 在 2008 年 6 月之前，依據日本《存款保險法》第 129 條，為處理不良債權，於 2004 年 7 月、2005 年 2 月、2006 年 1 月、2008 年 3 月共進行了四次資產購買，總計金額為 982 億日圓。同註 73，40 頁。

⁷⁷ 參閱足利銀行（2008），〈「業務及び財産の状況等に関する報告」の追加報告〉，<https://www.fsa.go.jp/common/diet/houkoku/2012/04.pdf>，最後瀏覽日：2024/9/11。

⁷⁸ 根據日本銀行業主管機關—金融廳的分類，日本振興銀行被定位為「新形態銀行等」，與都市銀行一樣直接受金融廳長官監督，是一家受金融廳本廳監理的銀行。同註 73，39 頁。

（存款準備金制度），不處理結算性存款如往來帳戶和普通存款，因此未加入金融系統。此外，日本振興銀行亦未參與銀行間的內部市場，為獲取作為資金來源的定期存款，日本振興銀行迅速擴大分行網絡，到 2009 年在日本全國 47 個都道府縣皆開設分行（共 105 家）。

然而，2010 年日本振興銀行的前董事因涉嫌妨礙檢查而被逮捕，此舉引發存款持續流出，資產狀況迅速惡化，同年 9 月的中期決算計列 1,804 億日圓的超過債務。其結果 2010 年 9 月 10 日，日本振興銀行根據《存款保險法》第 74 條第 5 項之規定，向金融廳長官提出申請，並向東京地方法院聲請啟動民事再生程序。同日，金融廳長官基於該申請和其資產狀況，作出管理命令之處分。

自 2003 年 12 月足利銀行退場以來，隨著經濟復甦，日本金融系統曾一度保持穩定，但此案例是 7 年以來首次的銀行退場。總負債金額達到 6,195 億日圓。

日本振興銀行的退場處理是《存款保險法》制定以來首次採用定額保障的退場處理，引起極為廣泛的關注。存款保險機構被選任為金融整理管理人，但由於未能找到接手的金融機構，因此暫時設立第二日本繼承銀行⁷⁹。第二日本繼承銀行與日本振興銀行簽訂轉讓契約，承繼受存款保險保障的存款等負債。根據日本《存款保險法》第 96 條之規範，繼承銀行的存續期限受到相關之限制。具體而言，自對退場金融機構下達管理命令處分之日起，原則上為 2 年以內。但視處理情況，可再延長 1 年。因此本案例中，第二日本繼承銀行的存續期限則至平成 24 年（2012 年）9 月 10 日為止，倘若有需要，可再延長 1 年至平成 25 年（2013 年）9 月 10 日為止。

本案例由於日本振興銀行的特殊性及制度上首次採用存款定額保障，採取與以往不同的退場處理方法。首先，在存款定額保障情況下，需要準確區分和管理受保障存款和非受保障存款。受保障存款可應要求給付，而非受保障存款則需要

⁷⁹ 「日本繼承銀行」乃係由存款保險機構所全額出資設立。日本繼承銀行曾被用於處理石川銀行和中部銀行的退場案件。根據《存款保險法》規定的存續期限，日本繼承銀行於 2004 年 3 月解散。然而 2004 年 3 月，為應對未來可能出現的銀行退場情況，存款保險機構再次全額出資設立「第二日本繼承銀行」。參閱存款保險機構（2024），〈承繼銀行制度の活用による業務承継〉，https://www.dic.go.jp/yokinsha/page_000125.html，最後瀏覽日：2024/9/12。

根據清算結果進行部分給付，因此無法立即支付。根據「金月處理原則」⁸⁰，要求在短期內進行準確迅速的作業。其次，在定額保障的情況下，需要與金融整理管理人的程序並行推進法院的民事再生法程序。在本案中，9月10日（週五）金融廳發出業務改善命令和管理處分，同日東京地方法院作出保全處分和選任監督委員，9月13日（週一）配合日本振興銀行重新開業作出民事再生程序開始的決定。第三，全額保障期間使用過渡銀行的情況是為了應對管理人任期超過而未找到接管機構等情況，但本案與任期無關，提前將業務轉讓給過渡銀行。

存款保險機構對日本振興銀行的資產進行分類，將適格資產轉讓給過渡銀行——第二日本繼承銀行，不適格資產則轉讓給整理回收機構⁸¹。此外，存款保險機構向日本振興銀行銀贈與 656 億日圓，向第二繼承銀行贈與 1,041 億日圓，並從日本振興銀行購買 529 億日圓的資產（委託給回收整理機構）。值得關注的是本案的資金援助未超過賠付成本範圍，亦即由金融機構所承擔的存款保險費支出，因此並未發生由納稅人負擔的情形。

第二日本繼承銀行在金融整理管理人的監督下繼續營業，接受新存款的存入和存款的續期。存款利息方面，採用參考主要金融機構利息的利率⁸²。最終支付

⁸⁰ 「金月處理原則」系指為維護金融系統的穩定，所採取以下步驟：金融監理當局在週五市場結束後採取行政措施，公布金融機構退場，並在週一重新開始營業。眾所周知，在銀行退場頻繁發生的美國，比起採用清算方式，資產負債承繼（Purchase & Assumption）方式因退場處理成本較低而更為普遍。在處理過程中，通常採用所謂的「金月處理」。日本效仿此一做法，為金融機構可能發生的退場情況預做準備，以便能夠像「金月處理」那樣進行迅速處理。然而，美國和日本在具體實施上存在差異。美國的做法係在週一即完成購買與承擔（P&A）的營業轉讓，由接手的金融機構重新開始營業。相對於此，日本的做法則是將營業轉讓通常安排在約一年後進行，再由接手的金融機構自行重新開始營業。參閱翁百合（2022），〈預金保險機構創立 50 周年に寄せて：金融機関の早期かつ迅速な破綻処理に向けた課題〉，《預金保險研究》，第 24 期，33 頁。

⁸¹ 整理回收機構係依據《特定住宅金融專門公司債權債務處理特別措施法》（特定住宅金融專門会社の債權債務の処理の促進等に関する特別措置法）設立，前身為 1996 年 7 月在存款保險機構全額出資下成立之住宅金融債權管理機構。1999 年 4 月依法與整理回收銀行合併，正式成為現今之整理回收機構股份有限公司。整理回收機構之主要法定職能包括依法接收並處理原住宅金融專門公司之債權；依《存款保險法》第 59 條規定，收購並處理破產金融機構之不良債權；依《金融機能強化法》，協助健全金融機構處理不良債權。截至 2024 年 3 月底，整理回收機構累計回收金額達 10 兆 1,959 億日圓，並向存款保險機構繳納 1 兆 5,498 億餘日圓，有效降低公共資金投入之日本國民負擔。整理回收機構（2024），〈ごあいさつ〉，<https://www.kaisyukikou.co.jp/greeting/index.html>，最後瀏覽日：2024/9/13/。

⁸² 關於受保障的既有存款，對於在業務轉讓前到期之存款，將繼續適用原定期利率及中途解約利率。對於在業務轉讓後到期之存款，在業務轉讓時將發送同意書，若同意，則適用業務轉讓前之利率以及之後確定的到期利率；若表示不同意，則將退還該筆存款，並按約定利率計算至退場日為止之利息。同註 73，41 頁。

則（清算分配）要在包括轉讓給接手金融機構在內的所有資產處理結束後才能確定，在此期間支付被凍結。但在限定期間內，通過購買非受保障存款人的存款債權進行概算支付，日本振興銀行以 25% 的償付率實施概算支付。大多數日本振興銀行存款人的存款金額低於賠付限額，概算支付對象為約全體 3% 的 3,403 人，總額 107 億日圓。

對於存款人以外的債權人，通過民事再生程序處理，根據現行制度，存款債權和一般債權同等順位，按相同比例接受清算分配。此處受保障存款獲得優先保障是存款保險制度的效果。即存款保險機構通過資金援助結果取得相當於受保障存款金額的存款債權代位權，之後由存款保險機構、非受保障存款債權人、一般債權人分配清算所得。

2011 年 12 月作出日本振興銀行再生計劃認可的決定，存款的償付率從 27% 提高到 39%。2011 年 12 月 16 日存款保險機構，將第二日本繼承銀行的全部已發行股份以 19.8 億日圓價格，以及將部分貸款資產以 5 億日圓價格，轉讓給 AEON 銀行。其結果，存款保險機構根據《存款保險法》第 94 條終止經營管理，第二日本繼承銀行成為 AEON 銀行的全資子公司「AEON 社區銀行」（株式会社イオンコミュニティ銀行；AEON COMMUNITY BANK, LTD.）。如前所述，第二日本繼承銀行最終被轉讓給 AEON 銀行，此轉讓過程採用投標的形式。首先，在 7 家應募人中，通過書面審查將候選人縮減至 4 家，並要求此 4 家提交事業計畫書。在收到 2 家公司的事業計畫書後，向此兩家公司披露第二日本繼承銀行的資產內容，要求它們在進行企業評價後重新提交事業計畫書⁸³。如前所述，最終於 2011 年 12 月以 19.8 億日圓的價格將其轉讓給 AEON 銀行。第二日本繼承銀行於 2012 年 12 月結束經營管理，遵守自下達管理命令處分之日起 2 年（可延長 1 年）的法定期限。

本案成為日本首例「定額保障退場處理」的歷史性案例⁸⁴。然而，需要注意

⁸³ 參閱服部孝（2023），〈金融機関の破綻処理制度及び預金保険入門〉，《ファイナンス》，第 58 卷第 12 期，60 頁。

⁸⁴ 參照日本經濟新聞（2010），〈ペイオフ発動その意義と課題（上）：日本総合研究所理事翁百合氏（経済教室）〉，2010 年 9 月 15 日 29 版，以及日本經濟新聞（2010），〈ペイオフ発動その意義と課題（下）一橋大学教授佐藤隆文氏（経済教室）〉，2010 年 9 月 16 日 27 版。

的是，日本振興銀行在以下三點上是屬於特殊的金融機構⁸⁵：（1）日本振興銀行不處理普通存款，與結算系統無連結。如果進行結算業務，可能會產生系統性風險，也可能得顧慮超過賠付的應對。（2）日本振興銀行未在銀行間的內部市場進行資金籌集和運用，因此對於短期金融市場出現混亂的可能性較低。（3）日本振興銀行的分行網絡規模較小，名義整合程序相對容易，較不易引起混亂。

四、小結

本小節所探討之日本銀行退場案例，可歸納出以下幾點重要觀察。首先，從里索那銀行案例可見，日本《存款保險法》第 102 條第 1 項第 1 款之資本增強措施，係在金融機構尚未陷入資不抵債前即及早介入之預防性機制。透過存款保險機構認購普通股及優先股方式挹注公共資金，一方面維持金融機構營運，另一方面亦藉由股權稀釋追究原經營者之責任。

其次，足利銀行案例展現《存款保險法》第 102 條第 1 項第 3 款之特別危機管理制度的運作。在地方性金融機構具系統重要性時，主管機關得採取暫時國有化措施，由存款保險機構取得全部股份，選任新經營團隊進行重整。此案歷經四年七個月之退場處理期間，最終順利實現民營化，並追究原經營者責任。

再者，日本振興銀行案例係首次採用存款定額保障之退場處理。由於該行不涉及結算業務且未參與銀行間拆借市場，使其退場處理較不具系統性風險。本案透過設立第二日本繼承銀行作為過渡機構，並搭配民事再生程序，在不超過賠付成本範圍內完成資金援助，展現出存款定額保障制度之可行性。

綜觀此三案例，可歸納出日本銀行退場處理機制之特點：其一，強調金融監理機關之前瞻性介入，透過《存款保險法》賦予之各種工具，及時因應潛在危機；其二，重視退場程序之穩定性，藉由存款保險機構之角色設計，確保金融中介功能不中斷；其三，注重利害關係人權益平衡，在追究經營者責任同時，亦兼顧存款人保障。此等經驗對建構我國現代金融監理體系，特別是在維護金融穩定與市場效率間取得平衡之處，具有參考價值。

⁸⁵ 同註 73，12-13 頁。

第四節 各國因系統性風險或其他重大事件影響而倒閉之保險業案例

本節蒐集各國保險業受系統性風險影響或其他重大事件影響而倒閉之案例，辨識其是否導致重大影響金融市場之系統風險，並歸納討論案例倒閉的成因。

一、系統性風險而使保險公司倒閉之案例

本研究蒐集多起因系統性風險而倒閉保險公司之案例，這些案例分析可以檢視保險業在金融體系中的角色與風險承擔模式，並對系統性風險成因有更深入的理解。望能藉此有效減緩類似事件的發生，對我國保險業或是對整體金融市場的衝擊，進一步確保金融穩定與經濟發展。

(一) 美國國際集團（American International Group，AIG）

美國國際集團(AIG)是一家總部位於紐約的跨國保險及金融服務機構，成立於1919年，該公司在全球超過80個國家和地區為企業及個人提供多種產物保險、人壽保險、退休保險等金融產品和服務，旨在保護客戶資產、管理風險以及提供退休保障⁸⁶。

根據 Robert McDonald and Anna Paulson (2015)⁸⁷ 研究，AIG 金融產品部門曾大量承作信用違約交換（CDS）的金融衍生工具，該產品的主要功能是為不動產抵押貸款證券提供保險保障。透過該產品，AIG 承擔眾多金融機構的債務違約風險，並承諾無論投保證券的類型為何，如汽車貸款、信用卡應收帳款、次級房貸或其他信用違約義務，均可獲得全額賠償。

AIG 的迅速擴張帶來相應的風險。然而在業務拓展過程中，公司高層認識到母公司所獲得的 3A 信用評級帶來的競爭優勢。3A 評級在保險業中非常稀有，這不僅提高 AIG 的市場信譽，還使其在承保債務時可大幅免除提供保證金或以資產作擔保的要求。雖然公司承保的債務存在違約風險，但 AIG 基於歷史資料估計，這些違約風險的賠償金額相對可控，且 AIG 能輕

⁸⁶ See AIG Introduction, AIG, <https://www.aig.com.tw/home/about-us>, Last date:202407.

⁸⁷ See Robert McDonald and Anna Paulson, AIG in Hindsight, JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES VOL. 29, NO. 2, SPRING 2015,p84
<https://www.acaweb.org/articles?id=10.1257/jep.29.2.81>.

易籌集到所需資金，這增強客戶對 AIG 承擔理賠責任的信心。

隨著雷曼兄弟破產，信用評級機構將 AIG 的信用評級下調至 A-，這使得 AIG 必須依照慣例提供保證金。由於信用評級的下降，投資者大量拋售 AIG 股票，導致公司股價在一天內暴跌 60%。隨之而來的市場恐慌使 AIG 面臨 150 億美元的保證金追繳需求。情勢愈加嚴峻之際，美國政府緊急注資超過 1700 億美元以拯救 AIG，並取得該公司近 80% 的表決權股份。

AIG 於 2008 年 9 月 17 日因金融危機而被降級，導致銀行對其債務追償，進一步引發流動性危機。美國聯邦儲備委員會（Fed）宣布向 AIG 提供 850 億美元的緊急救助，並由美國政府接管 AIG，以防止其破產對全球金融系統造成系統性風險。

在 2008 年的金融危機當中，與 AIG 類似為不動產抵押貸款證券提供保障服務的公司大多面臨相同的命運，以下我們回顧另外兩間在 08 年的金融危機同樣面臨破產的保險公司（Harrington, 2009）⁸⁸。

（二）Ambac 金融集團（Ambac Financial Group）

Ambac Financial Group 於 1971 年成立，專門從事市政債券保險，並提供結構性金融產品與抵押貸款支持證券的保險服務。在 2000 年代初期，Ambac 大規模投資於次級抵押貸款支持證券，但這些投資成為該公司財務困境的主要根源。隨著 2008 年全球金融危機的爆發，次級抵押貸款市場崩潰，導致 Ambac 的投資組合出現大規模損失。伴隨著大量保險理賠請求的湧入，公司的資本儲備迅速耗盡。

在此背景下，主要信用評級機構於 2008 年大幅下調 Ambac 的信用評級，進一步削弱公司的財務狀況，並嚴重限制其業務運營能力。隨後 Ambac 於 2010 年申請破產保護，成為金融危機期間最著名的受害者之一。破產過程中，Ambac 通過法院批准的重整計劃進行業務重整，將市政債券保險業

⁸⁸ See Scott E. Harrington, *The Financial Crisis, Systemic Risk, and the Future of Insurance Regulation*, 2009, Issue Analysis, p2, https://content.naic.org/sites/default/files/inline-files/topics_white_paper_namic.pdf.

務分離並出售，以償還部分債務並維持部分業務的持續運營。至 2013 年，Ambac 成功退出破產，並重新專注於風險管理與債務清算。儘管經歷破產和重整，Ambac 目前仍在金融市場中運作，但其規模與影響力已大幅減弱。

(三) MBIA (Municipal Bond Insurance Association)

MBIA 成立於 1973 年，專門提供市政債券保險，旨在保障市政債券違約時對債券持有人的本金和利息償付。此類保險協助市政當局以較低利率籌集資金，並為投資者提供額外的安全保障。憑藉穩健的信用評級，MBIA 迅速成為市政債券保險市場的主要參與者。

2008 年全球金融危機爆發後，MBIA 面臨大量違約理賠的壓力，尤其是與房地產抵押貸款支持的證券相關的理賠，導致公司信用評級被下調，並增加其資本壓力。為應對財務困境，MBIA 於 2009 年進行重整，將業務分為兩個部分：MBIA 保險公司和國家公共金融擔保公司 (National Public Finance Guarantee Corporation)。此重整旨在隔離風險並穩定公司的財務狀況。

重整之後，MBIA 面臨多起法律糾紛，這些訴訟主要涉及金融機構在債券發行過程中的角色和責任，以及由此導致的違約風險。通過與部分債權人達成和解，MBIA 逐步走出財務困境，並重新穩定其業務營運。

(四) 小結

從以上的三個案例可以歸納出，在 2008 年金融危機時這些保險公司的失卻清償能力的主因仍是對金融商品的暴險，而非因一般普遍認為的傳統保險公司承保人身、產物或健康保險業務的暴險。另一項觀察是，這些案例公司皆非專營保險業務，甚至保險非其主要業務，這與 Rudolph (2017) 之結論類似。因此我們進一步探究保險業是否曾經出現其他的系統性風險發生樣態，以擴大案例收集的範圍。

根據前述對系統性風險的定義描述，一般認為系統性風險是在金融機構間發生一定程度的傳導後，才對實體經濟產生重大影響。但自 2008 年後金

融體系尚未出現保險業大規模倒閉或大到不能倒的保險公司出現金融危機的事件，因此，本研究也嘗試回顧過去各國保險公司失去清償能力的事件，以爬梳過去保險業受顯著影響金融市場之系統因素下失去清償能力之案例，以及這些案例處理之經過。

綜上所述，美國 AIG、Ambac 金融集團及 MBIA 皆由於金融系統的全部或部分受損而導致的金融服務中斷風險，可能對實體經濟產生嚴重的負面影響，故將其歸類為系統性風險因素。

二、新冠肺炎對保險業之影響

以 2021 年新冠肺炎為對象，本研究蒐集其對世界各地保險公司的影響。新冠肺炎演變為一場全球性的危機，對個人健康、實際經濟活動、金融市場以及政治和社會制度產生重大影響。

（一）新冠肺炎對臺灣產險公司之影響

臺灣因應新冠疫情而推出的防疫雙險保單，根據金管會的統計數據顯示，2022 年產險業因防疫雙險所致的理賠總額高達 2,116 億元，其中防疫險的理賠額達 1,693 億元，約為原保費收入的 37 倍。此一現象導致多家保險公司管理階層在一年內進行超過三次的增資行動，成為臺灣保險業歷年來最嚴峻的挑戰之一。

然而，防疫險問題的根源主要在於保單定價過低，根據 Richter and Wilson（2020）⁸⁹的研究，傳染病保險（防疫險）在可保性方面面臨兩大潛在障礙：一是可能引發巨額理賠；二是可能產生潛在的外部道德風險問題。此外，市場競爭激烈及對疫情的處理政策變化超出預期等，都造成了爾後的鉅額損失。臺灣產險公司相較於壽險公司規模較小，因此防疫保單事件對於產險公司而言構成極大的挑戰。但平心而論，臺灣產險公司因新冠疫情所遭遇的困境，主要源於承保風險，而非受系統性風險影響，並且

⁸⁹ See Andreas Richter, Thomas C. Wilson, Covid-19: implications for insurer risk management and the insurability of pandemic risk, 2020, The Geneva Risk and Insurance Review, Volume 45, p173, <https://link.springer.com/article/10.1057/s10713-020-00054-z>.

也未透過產險公司傳導至其他金融機構。

(二) 新冠肺炎對泰國保險業之影響

新冠肺炎的爆發對整個亞洲保險業造成嚴重衝擊。Nikkei Asia (2022)⁹⁰ 報導泰國有四家保險公司因出售低成本新冠肺炎保單並且資本不足而遭受巨額損失後破產。根據 TGIA 的統計數據顯示，提供新冠肺炎保單的 16 家保險公司規模相對較小，並未有一家進入該國資本適足率排名前十名的保險公司。2021 年 6 月，經歷大量理賠後，這 16 家保險公司停止銷售新冠病毒保單，但保單有效期持續一年，這意味著部分保險公司在 2022 年 6 月底前仍需支付理賠。泰國四家破產的保險公司分別為 Asia Insurance、Southeast Insurance、Thai Insurance 和 The One Insurance。自 2021 年 4 月起，泰國疫情確診率急速上升，泰國防疫險的總保費收入約為 109.3 億泰銖，但賠付金額達 399 億泰銖，造成保險業巨大的財務虧損。

根據 2021 年 6 月 30 日的最新財務報表，Asia Insurance 的存款準備為 6.85 億泰銖，總收入為 4.91 億泰銖，總資產為 48.7 億泰銖，直接保險理賠總額為 7.21 億泰銖，累計損失 2.85 億泰銖，負債達 44 億泰銖。Asia Insurance 於 2021 年 7 月停止銷售防疫保單，並出現理賠支付困難。同年 9 月，泰國保險委員會辦公室 (OIC) 要求 Asia Insurance 在 30 天內籌集資金以滿足資本適足率要求，並需每 7 天提交一次進度報告，及須準備一份涵蓋其整個保險產品和現有理賠的摘要報告。Asia Insurance 於 2021 年 10 月中旬被吊銷營業執照，進入破產程序。泰國一般保險基金 (GIF) 在疫情期間幫助因保險公司倒閉而無法獲得賠償的投保人，GIF 允許投保人選擇立即以折扣率領取賠付，而不是等待未來的全額賠償。Asia Insurance 被吊銷執照後，其業務和資產被轉移至其他保險公司，例如華泰保險接管部分 Asia Insurance 的客戶和保單，確保客戶能繼續獲得保險服務。

根據 Gabriel Olano (2021)⁹¹ 的記載，The One Insurance 於 2021 年 9 月

⁹⁰ See Thai insurers sink into bankruptcy due to COVID claims, Nikkei Asia, Last date:202408, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Thai-insurers-sink-into-bankruptcy-due-to-COVID-claims>.

⁹¹ See Gabriel Olano, *Thai insurer The One's licence terminated by government*, Insurance

停止銷售防疫保單，並於同年 12 月因無法支付所有理賠而停止運營，在 2022 年 1 月泰國財政部取消其營業執照。公司隨即進入破產保護程序，財政部監管下的清算程序開始，並由非人壽保險基金（General Insurance Fund, GIF）向保單持有人和其他債權人提供賠償。在 2022 年 2 月，清算程序正式啟動，清算人被任命負責管理公司的資產並將其分配給債權人。The One Insurance 的破產主要是由於長期流動性問題和無法解決新冠肺炎理賠需求所致。

Thai Insurance 於 2021 年 7 月宣布破產，主要原因在於無法履行 COVID-19 保單下的理賠責任，導致公司資金短缺。同年 10 月，泰國保險委員會（OIC）暫停其營業執照，旨在保護保單持有人並防止公司財務狀況進一步惡化。2021 年 11 月，OIC 進一步干預，命令 Thai Insurance 進行重整或破產清算。該公司於 2022 年初正式進入破產程序，清算人開始處理公司的資產和負債，並根據法院的重整計劃儘可能滿足保單持有人和其他債權人的利益。然而最終公司未能恢復，導致破產和清算。

Southeast Insurance 在 COVID-19 疫情期間面臨重大財務挑戰。由於 Omicron 變異病毒的流行，理賠需求急劇增加，導致該公司出現嚴重的流動性問題，於 2022 年 1 月停止營運。其母公司泰國集團控股（Thai Group Holdings, TGH）決定關閉 Southeast Insurance 的非壽險業務並撤銷其牌照，因為公司無法從股東那裡獲得額外的財務支持。泰國財政部隨後宣佈，Southeast Insurance 無法支付所有未結清的理賠，並撤銷其營業執照。泰國保險監理機構（OIC）接管對保戶的賠償支付責任。Southeast Insurance 的非 COVID-19 保單被轉移至多家保險公司，而新冠肺炎相關保單則被轉移至國有的 Dhipaya 保險。

Business(2021), Last date:202408, <https://www.insurancebusinessmag.com/asia/news/breaking-news/thai-insurer-the-ones-licence-terminated-by-government-320713.aspx>.

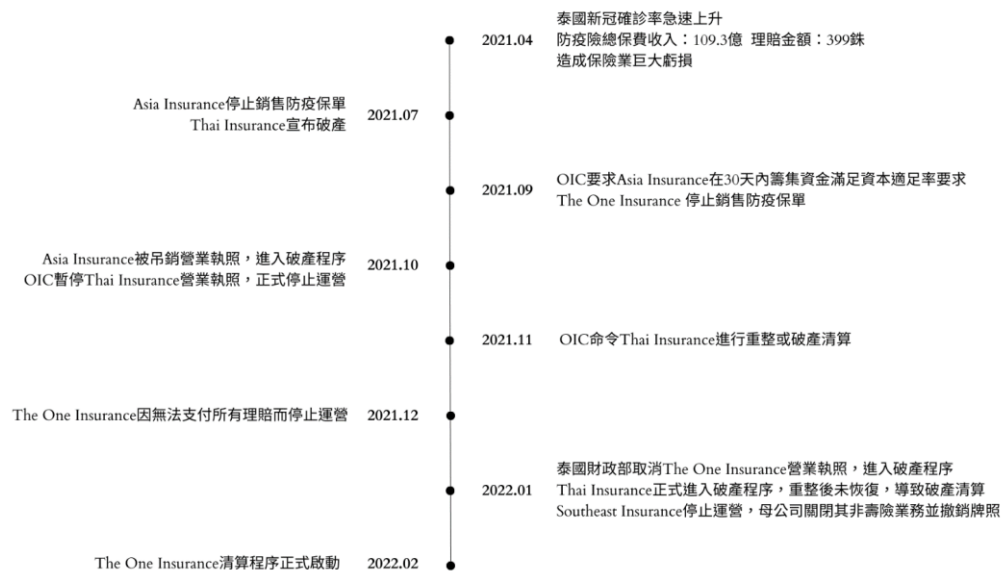


圖 2：泰國四間保險公司退場時序圖

根據 Chantanusornsiri (2023)⁹²的報導，泰國四家保險公司在疫情期間推出的防疫保單理賠需求大幅增加後，超出這些公司有限的資金和風險管理能力，最後導致財務崩潰。同時，泰國的專責單位非人壽保險基金目前已盡力賠付確定的給付，但目前基金目前的存額無法完全承擔所有給付，未來必須要仰賴其他方式籌資。

三、澳洲 HIH 保險公司倒閉案例

HIH Insurance 成立於 1968 年，於 1992 年在澳洲證券交易所 (ASX) 部分上市。1995 年後快速擴張，收購多間保險公司。根據 Damiani, Bourne 及 Foo (2015)⁹³，HIH Insurance 於 1998 年以 2.95 億美元收購 FAI Insurance，但此時 FAI 正承受嚴重的財務壓力。收購 FAI 後，HIH Insurance 積極的擴張策略開始失敗，英國和美國的業務合計集團收入將近 30%，皆出現虧損；而紐西蘭和澳洲業務也出現虧損。截至 1999 年 6 月 31 日的 18 個月內即產生 2100 萬美元的虧損。為了遏制虧損，HIH 將其英國業務進入自然終止 (Run-off) 階段。根據 Buchanan 及

⁹² See Wichit Chantanusornsiri, *Government ready to bear part of Covid-19 payout*, Bangkokpost(2023), Last date:202408, <https://www.bangkokpost.com/business/general/2709793/government-ready-to-bear-part-of-covid-19-payout>.

⁹³ See Claudio Damiani, Naomi Bourne and Martin Foo, *The HIH Claims Support Scheme*, Economic Roundup Issue 1, 2015, Economic Roundup,p2,p3,(03 April 2014).

Arnold, (2003)⁹⁴, 1999 年初 HIH Insurance 宣布因嚴重的自然災害當年利潤下降 39%，包括澳洲東海岸的洪水和颶風災害、加拿大的冰暴以及紐西蘭的大規模停電等導致理賠費用急遽增加，1998 年的核心承保損失 7,340 萬美元，其中災難損失總計 3,600 美元。當時 HIH Insurance 的綜合比率增加 2.5%，其中 90%源自於巨災理賠，而 FAI 截至 12 月的六個月中未經審計的虧損為 5,000-6,000 萬美元，第一季的投資虧損為 2,200 萬美元。1999 年 8 月，HIH Insurance 宣布 1999 年上半年虧損 5,880 萬元，其中有兩筆損失最為突出:HIH Insurance 出售 FAI 前資產 Oceanic Coal 虧損 5,010 萬美元和澳洲於 2000 年 7 月實施的商品與服務稅 (GST) 有關的 5,000 萬美元的異常損失。

2000 年初，HIH Insurance 以約 3,500 萬美元出售部分持有的電話公司 One.Tel 股份及阿根廷業務 (Damiani, Bourne 及 Foo, 2015)⁹⁵。至 6 月中，HIH Insurance 的股價已經跌至一年前的一半，公司高層將股價下跌歸咎於媒體的負面報導。同時，分析師對其理賠能力表示擔憂。隨著負面新聞的持續爆出，HIH Insurance 股價進一步下跌。9 月 11 日，由於公司延遲發布盈餘公告，HIH Insurance 股票被停牌，隨後因市場的負面反應，股價再下跌 20%。此外，HIH Insurance 宣布與德國保險公司安聯 (Allianz) 成立合資公司，出售部分個人保險業務。根據協議，安聯將持有合資公司 51%的股份，HIH Insurance 則持有 49%。

根據 Bailey (2003)⁹⁶，HIH Insurance 於 2001 年月 15 日進入臨時清算。倒閉對澳洲社會造成了嚴重的損失和困難，並且推估清算過程可能長達十年，同年 8 月成立皇家委員會調查倒閉原因。皇家調查委員會發現，HIH Insurance 倒閉是由於一系列過度樂觀的收購和企業揮霍所導致，不當的會計處理導致錯誤地假設企業內部擁有足夠資金。HIH Insurance 在海外市場擴張迅速而未充分考慮其風險。收購 FAI 時，HIH Insurance 並未對其財務狀況做盡職調查。另外，HIH Insurance 在保險理賠的預留準備金不足，過去的保單理賠定價不當；HIH Insurance 有許多複雜且可疑的再保險安排以及用於掩蓋其不穩定的財務狀況，

⁹⁴ See Bonnie Buchanan, Tom Arnold, Lance Nail, *Beware of the Ides of March: The Demise of HIH Insurance*, UR Scholarship Repository, p9,(September 2002).

⁹⁵ 同註 93。

⁹⁶ See Brendan Bailey, *Report of the Royal Commission into HIH Insurance*, Parliamentary Library, Research No.32, (May 2003).

且其核心業務活動中存在管理不善的問題，HIH Insurance 的公司內部流程和系統缺乏完整性和透明度，最終的財務缺口可能達數十億美元。HIH Insurance 的三個授權保險部門，包括 FAI，都未能達到《Insurance Act 1973》和監理機構要求的最低清償能力要求。

四、美國保險公司失去清償能力之案例

最後本研究也回顧在 Covid-19 後，美國保險公司失去清償能力之情形。我們根據 S&P Capital IQ 公告的資訊，整理出自 2018-2022 年間，以公司資產規模論，美國產壽險公司失去清償能力之前十大公司列表如下：

表 5：2018-2022 年美國產壽險公司失去清償能力之前十大公司

Year	Company	Domicile	Type	Rehabilitation Order Date	Liquidation Order Date	Net Total Assets (\$000)	TWD (億)
2019	Colorado Bankers Life Insurance Co.	North Carolina	Life	2019/6/27	N/A	2,695,135	809
2020	Senior Health Insurance Co. of Pennsylvania	Pennsylvania	Life	2020/1/29	N/A	1,969,836	591
2019	Scottish Re (U.S.) Inc.	Delaware	Life	2019/3/6	N/A	1,556,831	467
2019	California Insurance Co.	California	P&C	2019/11/4	N/A	1,127,627	338

Year	Company	Domicile	Type	Rehabilitation Order Date	Liquidation Order Date	Net Total Assets (\$000)	TWD (億)
2019	Pavonia Life Insurance Co. of Michigan	Michigan	Life	2019/7/9	N/A	1,060,314	318
2019	Bankers Life Insurance Co.	North Carolina	Life	2019/6/27	N/A	399,161	120
2022	Southern Fidelity Insurance Co. Inc.	Florida	P&C	N/A	2022/6/15	344,473	103
2019	Southland National Insurance Corp.	North Carolina	Life	2019/6/27	N/A	342,761	103
2021	Bedivere Insurance Co.	Pennsylvania	P&C	N/A	2021/3/11	300,973	90
2022	FedNat Insurance Co.	Florida	P&C	N/A	2022/9/27	260,869	78

自上表可以觀察出，過去 5 年失去清償能力的保險公司以資產規模論，有較高的比例為壽險公司。以下我們選出一些規模較大的公司說明其案例：

(一) Colorado Bankers life insurance Co. (CBLIC)

該公司成立於 1974 年，初期設立於科羅拉多州，主要提供人壽保險、年金產品及其他相關金融保障服務，旨在滿足個人及家庭的長期財務需求。2015 年 12 月，Greg Lindberg 通過一系列交易收購了該公司 10% 的普通股，並將公司遷址至北卡羅來納州。

根據 Colorado Bankers Life Insurance Company Bankers Life Insurance Company Frequently Asked Questions (2023)⁹⁷ 中，北卡羅來納州保險專員在確認該公司投資組合的長期流動性惡化至無法維持，並可能危及保單持有人的利益後，決定對公司採取保護措施。法院隨後裁定 CBLIC 資不抵債。從 Colorado Bankers Life FAQs Liquidation Order⁹⁸ 文件中可知，Greg Lindberg 及其公司 GBIG Holdings, LLC 對 CBLIC 的清算提出上訴，導致保證基金的啟動和對保單持有人的賠付被延遲，進一步損害保單持有人的利益，促使保險部門必須採取措施來保護保單持有人的整體年金帳戶價值及相關利益。

在 2019 年 6 月 27 日發布的重整令中，CBLIC 進入重整程序。2022 年 11 月 1 日，北卡羅來納州保險專員正式提交清算請願書，該請願書於 11 月 15 日遭到 Greg Lindberg 旗下 GBIG Holdings, LLC 的反對。法院在同年 11 月 21 日舉行的聽證會上，批准該請願書。而後法院於 2022 年 12 月 30 日簽署清算令。該計劃於 2023 年 3 月 31 日生效，Greg Lindberg 的 GBIG Holdings, LLC 於 2023 年 1 月 27 日提交針對清算令的上訴通知，進一步延遲清算令的生效並延遲對保單持有人的付款。在清算令正式生效前，公司仍處於重整階段。

(二) Scottish Re (U.S.) Inc.

⁹⁷ See COLORADO BANKERS LIFE INSURANCE COMPANY BANKERS LIFE INSURANCE COMPANY FREQUENTLY ASKED QUESTIONS, 202302,p1

<https://www.ncdoi.gov/documents/regulatory-actions/cbl-and-blic-faqs-updated-21423/open>

⁹⁸ See Colorado Bankers Life FAQs Liquidation Order,p1,

<https://www.ncdoi.gov/documents/regulatory-actions/colorado-bankers-life-faqs-liquidation-order-13023/open>.

Scottish Re 成立於 1977 年，公司在十六個州以及哥倫比亞特區獲得了再保險執照。Scottish Re 專門從事再保險業務，與保險公司簽訂再保協議；根據再保協議，再保公司承諾針對特定保單的損失分擔部分風險。除此之外，Scottish Re 提供年度可續保定期再保險（Yearly Renewable Term Reinsurance ,YRT）⁹⁹。Scottish Re 於 2008 年停止開展新業務，並於 2018 年向母公司申請破產。母公司在開曼群島和百慕達進行自願清算程序，因母公司無法提供財務支持，致 Scottish Re 財務進一步惡化。由於並未提交 2018 年財務報表，Scottish Re 接受保險監理官監管。

Delaware Department （2022）¹⁰⁰指出，2019 年初，保險監理官確定 Scottish Re 陷入財務困境，公司的財務記錄顯示出現負盈餘，且預計損失將繼續增加。主要原因為 YRT 再保險的損失，以及公司母公司無法履行其再保險義務。因此監理官於同年 3 月對公司啟動重整，並提出抵銷計畫（Offset Plan）¹⁰¹。2020 年 6 月，提交重整計畫，但引起爭議而未能達成共識。2023 年 7 月 18 日 Scottish Re 正式進入清算程序，Scottish Re 簽發的再保險契約於 2023 年 9 月 30 日前取消或終止。

（三）Pavonia Life Insurance Co. of Michigan

Pavonia 成立於 1971 年，主要從事年金產品的業務，Global Bankers Insurance Group 子公司。擁有在 49 個州、哥倫比亞特區和加拿大承保業務的許可。

GBIG Holdings LLC （2021）¹⁰²指出，Pavonia 在營運上面臨多重困境，

⁹⁹ 年度可續保定期再保險：將定期壽險的損失風險轉移給再保險公司。根據被保險人的風險和年齡，每年保費有所不同；因此，分出公司支付給公司的 YRT 再保險保費與被保險人支付給分出公司的保費相互獨立。

¹⁰⁰ See Delaware Rehabilitation & Liquidation Bureau, *Scottish Re (U.S.), Inc. in Liquidation*, Delaware Department of Insurance, July 18, 2023, August 28 2024.https://insurance.delaware.gov/divisions/rehab_bureau/rehab_bureau_scottishreusinc/,last visited:

¹⁰¹ 抵銷計畫：根據《德拉瓦州法》第 18 章第 5927 節，雙方可以通過確認所欠金額、相互抵銷後只支付差額的方式來取消或「抵銷」相互之間的債務。在正常業務過程中，抵銷通常用於分出公司、再保險公司和轉再保險公司（以及在適用情況下，其經紀人或代理人）之間的交易。

¹⁰² See State Of Michigan In The 30th Circuit Court For The County Of Ingham, Case No. 19-504-CR ,(September 27,2021).

包括股東價值的流失、投資回報低於市場平均、昂貴的外部服務合約，以及業務結構過於複雜等問題。每月股東價值約流失 150 萬美元，由於投資組合配置不當及與 Aspida 簽訂的高額外部服務合約，每年約損失 1,000 萬美元的潛在價值。此外，公司業務涉及多種責任保險和多項再保險合約，加上未經審計的財務報表和複雜的稅務考量，增加了管理和銷售難度。擬議的冗長銷售過程更可能需耗時 6 至 8 個月或更長，進一步削弱公司價值。這些問題使 Pavonia 在重整和銷售過程中面臨重大挑戰。密西根州第 30 司法巡迴法院 (Ingham County) 於 2019 年 6 月下令 Pavonia 進入重組程序。

Pavonia 於 2022 年 9 月解除監管，Axar Capital 以 7,500 萬美元的價格收購，並更名為 Revol One Insurance Company。保護了 35 萬名保單持有人，並確保了超過 9 億美元的保單持有人保險利益。

五、小結

本研究蒐集過去一段時間世界各地保險公司倒閉的案例，描述過程並試圖辨識與討論以上保險公司倒閉案例的原因。在前述呈現的案例中，本研究認為大部分的案例倒閉都不屬於系統性風險，而是受到其他重大事件影響，或屬於個別事件。以下本研究針對前述各項案例，整理其倒閉原因評估與識別其隱含之風險因子，並綜整成表格。

表 6：各案例倒閉原因評估與識別其隱含之風險因子彙整表

案例公司	倒閉原因評估	識別風險因子
SVB	1. 大量長期美國公債投資受利率上升影響，造成未實現虧損 2. 存款來源集中且快速流出 3. 流動性管理不善及風險管理不足	利率風險、投資風險
Silvergate Bank	1. 加密貨幣市場波動及 FTX 交易所破產引發資金大幅流出 2. 長天期市政債券及 MBS 投資受利	利率風險、投資風險

案例公司	倒閉原因評估	識別風險因子
	率上升影響，造成未實現虧損 3. 存款集中問題	
Signature Bank	1. 高比例的加密貨幣相關存款受市場波動影響 2. 在矽谷銀行倒閉後，遭受大規模擠兌	投資風險
Credit Suisse	1. 持續的醜聞（如莫三比克案、間諜門等）導致聲譽下降 2. 投資失敗（如 Greensill 及 Archegos 事件） 3. 內部治理及風險管理不足	投資風險
AIG	承作大量信用違約交換(CDS)產品，在次級抵押貸款危機中資產大幅貶值，信用評級下降後，需繳納保證金，引發流動性危機。	投資風險、巨災風險（次級抵押貸款危機）
Ambac	大規模投資次級抵押貸款支持證券，次貸危機爆發後遭遇巨額損失，信用評級下調，資本儲備耗盡。	投資風險、巨災風險（次級抵押貸款危機）
MBIA	因市政債券保險業務受房地產相關抵押貸款支持證券違約影響，信用評級下調，資本壓力大增，進行業務重整以穩定財務狀況。	投資風險、巨災風險（次級抵押貸款危機）
HIH	1. 過度樂觀的收購（如 FAI Insurance），未盡職調查財務狀況，導致虧損	投資風險、巨災風險

案例公司	倒閉原因評估	識別風險因子
	2. 自然災害導致理賠支出大幅增加（如洪水、颶風） 3. 會計不當、預留準備金不足、再保險安排複雜且可疑、內部流程缺乏透明度	
CBLIC	1. 公司投資組合的流動性惡化，導致資不抵債 2. Greg Lindberg 的收購及其對清算程序的抗辯，延遲保單持有人賠付，加劇損失	投資風險
Scottish Re	1. 母公司破產無法履行再保義務，導致資金不足 2. YRT 再保險業務持續虧損，未來損失增加	投資風險
Pavonia Life Insurance	1. 投資回報低於市場平均，投資組合配置不當 2. 外部服務合約昂貴、業務結構過於複雜，進一步削弱公司價值	投資風險
Asia Insurance	提供低成本 COVID-19 保單，理賠需求暴增，資本不足，無法滿足資本適足率要求，最終破產清算。	巨災風險（流行傳染病）
The One Insurance	COVID-19 保單理賠需求超出償付能力，長期流動性問題未解決，進入破產保護程序。	巨災風險（流行傳染病）
Thai	COVID-19 保單造成資金短缺，無法履行理賠責任，重整失敗後破產清	巨災風險（流行傳染病）

案例公司	倒閉原因評估	識別風險因子
Insurance	算。	
Southeast Insurance	COVID-19 保單理賠需求增加，流動性問題嚴重，未能獲得額外財務支持，業務終止，保單轉移至其他保險公司。	巨災風險（流行傳染病）

本研究進一步將保險業倒閉案例根據系統性風險的定義，探討是否屬於系統性風險。根據第一章的定義，系統性風險是在金融產業中被擴散、放大後影響到實體產業的事件，而本研究所回顧的諸多案例，除了 2008 年的金融海嘯以外，皆未在金融產業中被擴散放大。這可能是因為在 2008 年後，金融風險管理已然成為一項顯學，其預防機制的設計與 2008 年已不可同日而語，也因此當危機發生時，不管其起源在何處，監理機構已能夠以過去的經驗與研究，有效地將影響控制在一定範圍內而不致擴散。

表 7：保險業倒閉案例是否屬系統性風險之分析表

保險公司倒閉案例	澳洲HIH Insurance	CBLIC	Scottish Re Inc.	Pavonia Life Insurance Co. of Michigan
事件發生原因	過度擴張、失敗收購、不當會計處理、管理不善及自然災害導致財務問題惡化。	公司流動性惡化，導致資不抵債；Greg Lindberg收購加劇危機。	母公司無法提供財務支持導致財務惡化；2018 年財報顯示負盈餘並預計損失持續增加。	投資回報低、外部合約昂貴、業務結構複雜、財務報表未審計、稅務考量複雜等問題導致價值流失及經營困境。

保險公司倒閉案例	澳洲HIH Insurance	CBLIC	Scottish Re Inc.	Pavonia Life Insurance Co. of Michigan
是否導致重大影響金融市場系統風險	否，HIH Insurance的倒閉雖對澳洲保險業和經濟造成衝擊，但因其規模有限且風險相對孤立，未構成系統性金融市場風險。	否，該案例因規模有限、市場集中度低及有效監理措施而導致之清算，對整體金融市場不構成系統性風險。	否，Scottish Re的破產雖對再保險業務造成局部影響，但其業務規模有限、未廣泛連結系統性重要金融機構，且有監理官干預，未對金融市場構成系統性風險。	否，Pavonia因市場規模有限、業務集中於年金產品，故不會對金融市場構成重大系統性風險。
處理方式	1999年將英國業務進入自然終止階段，HIH於2001年進入臨時清算。	2019年進入重整；2022年底法院簽署清算令，2023年正式生效。	2019年啟動重整並提出抵銷計畫；2023年7月進入清算程序，於9月取消或終止所有再保險契約。	2019年6月密西根州法院下令進行重組，2022年9月解除監管，並由Axar Capital以7,500萬美元收購。
保險保障機制	推出HIH索賠支援計劃並設立政府專項基金，協助保戶索賠。	啟動保證基金以保障保單持有人權益，但由於上訴程序導致賠付進一步延遲。	由監理官介入監管以確保清算過程中對相關利益方的權益提供基本保障。	重組期間持續保護35萬名保單持有人。

保險公司倒閉案例	澳洲HIH Insurance	CBLIC	Scottish Re Inc.	Pavonia Life Insurance Co. of Michigan
主管機關扮演角色及功能	2001年8月成立皇家委員會負責監管及調查。	北卡羅來納州保險專員於發現問題後採取保護措施並推動清算程序。	監理官審查財務狀況，啟動重整程序，監督清算計畫的推進與實施。	法院命令公司重組，監理機構參與處理，保護保單持有人利益不受損失。
主管機關給予幫助	提供財務與法律援助，並確保資訊透明，減輕保戶損失及社會影響。	提交清算請願書以保護保單持有人，監督清算流程。	制定並提交重整計畫，協調利益方，最終推動清算程序的完成，保障再保險契約終止後的程序有序進行。	確保收購及重組過程的透明性和穩定性，促成最終由 Axar Capital 接手經營。

表 8：各國案例比較表

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
發動主體	主管機關依職權認定	1. 聯邦存款保險公司 (FDIC) 2. 聯邦準備理事會 (Fed) 3. 州監理機構	保險業者自行決定	主管機關依職權認定	金融廳長官	內閣總理大臣 (須經金融危機應對會議)	內閣總理大臣 (須經金融危機應對會議)	瑞士金融市場監理局 (FINMA)：不受瑞士議會或政府直接指令，但須接受議會審查

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
退場事由	保險業有停業之虞或有重大缺失，致損保戶權益	1. 銀行經營能力喪失 2. 違反法律或監理規定 3. 長期未能改善監理評估中的重大問題	保險業者基於經營策略考量	保險業有停業之虞或有重大缺失，致損保戶權益	● 無法完全清償債務 ● 有停止支付存款之虞 ● 已停止支付存款	對日本或地區信用秩序之維持可能造成極為重大妨礙之虞	對日本金融市場或金融系統造成顯著混亂之風險	有執行破產清算或重組措施必要時
啟動程序	主管機關依	主管機關依	由保險業者	主管機關依	由金融廳下	金融危機應對會議認定	金融危機應對會議審議	主管機關依

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
	法進行處分	法進行處分	提出申請	法逕行處分	達管理命令	後，由內閣總理大臣決定採取措施	後，由內閣總理大臣為特殊認定	法進行處分
退場方式	1. 向州法院申請重整令 2. 提出清算聲請 3. 發出接管令	1. 強制關閉 2. 提出清算聲請 3. 發出接管令	● 保險契約移轉 ● 事業讓與 ● 業務財產委託	● 申請變更保險契約條件 ● 接受主管機關監理處分 ● 適用合併移轉之簡	● 金融整理管理人制度 ● 繼承銀行制度	● 第1款:資本增強 ● 第2款:特別資金援助 ● 第3款:特別危機管理	● 特定第1款:特別監視、資本增強 ● 特定第2款:特定管理處分	● 指派一名清算人進行破產清算 ● 授予短期過度階段許可

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
				化措施				
主管機關角色	1. 提出具體法定理由，表明有必要重整 2. 清算人擁有資產及相關記錄的所有權	1. 負責存款保險支付與清算程序 2. 清算人擁有資產及相關記錄的所有權	● 審查認可移轉、讓與、委託等交易 ● 監督交易程序與內容	● 核准問題保險業申請變更契約條件 ● 採取停業、合併等監理處分 ● 指派保險管理人，	● 任命金融整理管理人 ● 監督繼承銀行運作	● 決定介入措施 ● 監督資金援助與管理過程	● 實施特別監視 ● 執行特定管理處分	● 採取保護措施、開啟或結束重組程序 ● 確保符合《銀行法》及《銀行破產條例》

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
	3. 協助接管人與各方溝通	3. 協助接管人與各方溝通		監督接管				
儲戶／保戶 權益保護	1. 與安定基金的協調 2. 有效終止未清償保單，確定破產保險公司債務	1. FDIC 提供每名存款人最高 25 萬美元的存款保險保障 2. 加快清算或出售程	● 移轉、讓與等交易須經保戶同意 ● 保戶得提出異議，於一定比例時交易	● 變更契約條件應公告，保戶得提出異議 ● 為加速整併，主管機關得免	● 限額保障本金 1,000 萬日圓 ● 結算用資金全額保障	存款獲得全額保護	確保重要金融功能不中斷	1. 有擔保的債權，利息仍將計算至抵押品實現為止，並根據破產程

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
	和理賠日期 3. 僱用外部法律顧問	序,確保資產迅速移交以降低損失風險	不得進行	除個別通知 ● 異議比例放寬,簡化程序				序實現的收益支付 2. 使用專門為銀行和證券交易商設計的清算程序 3. 定期向債權人通報進度

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
資訊揭露程度	公告通知保戶相關進展，讓保戶能提前做好因應安排	FDIC 通常在接管後公開基本訊息，內容包括銀行財務狀況、接管原因及後續處理計劃	應公告周知，並向保戶個別通知	原則應公告，但主管機關得免除個別通知	需對存戶及債權人公告通知	重大事項需向金融危機應對會議報告	須揭露特殊認定之理由及執行情況	1. FINMA 需公開破產和重組相關的公告 2. 對債權人揭露債權處理進度、重組計劃和分配細節

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
繼受者之調整彈性	N/A	FDIC 尋求符合資產管理經驗的銀行或機構作為繼受者	讓與或委託對象得為非保險業者，如控股公司等	以其他保險業或保險控股公司為限	可透過繼承銀行暫時承接業務	可由存款保險機構認購股份或尋找承接機構	可依市場狀況調整處理方式	重組程序中 FINMA 可授予過渡銀行短期許可，以維持基本金融服務
交易範圍	N/A	N/A	原則涵蓋所有保險契約，但不利變更以輕微為限	得就承受之保險契約為不利變更，不受輕微限制	以受保障存款及必要資產為主	依個案情況決定承接範圍	視系統重要性程度決定處理範圍	N/A

	美國 (保險)	美國 (銀行)	日本 (保險)		日本 (銀行)			瑞士 (銀行)
			自願退場	強制退場 (行政程序)	存款保險定額保障措施	應對金融危機措施	有秩序處理措施	
監理密度			較為寬鬆，尊重市場機制與契約自由	從嚴監理，賦予主管機關較大裁量權	較為一般性的監理標準	較高的監理密度，需定期向金融危機應對會議報告	最高程度監理，包括直接介入經營管理	

第四章 各國金融業退場的立法例

我國保險法就保險業退場並無專章規範，主要規定散見於第五章條文。揆諸現行保險法規之規範內容，不難發現我國保險業退場監理指標，係以量化之財務數據為其主要判斷依據。為確保保險市場健全發展，世界各國皆建立相應之保險監理制度與保險公司退場機制，國際保險監理官協會（IAIS）通過之保險核心原則（ICPs）中的 ICP 12 即針對退場機制（Exit from the Market and Resolution）加以規範，作為各國保險監理官進行監理時的參考，故本研究將先介紹 ICP 12 針對退場機制之規範，再依序介紹美國、瑞士、日本等三國之立法例，提出我國辦理保險業退場法制之參考。

此些外國法規之討論實有其必要，以日本為例，第四節聚焦探討日本金融機構退場處理機制，主要涉及《存款保險法》、《保險業法》等核心法規。蓋日本於 2008 年全球金融危機後，為因應「大到不能倒」(Too Big to Fail)問題，透過修訂《存款保險法》建立「有秩序處理之措施」，不僅涵蓋銀行業，更擴及至證券業、保險業等非銀行金融機構，以預防市場型系統性風險。又《保險業法》中關於問題保險業之退場機制，包含自願退場與強制退場兩大面向，建立起完整之金融監理法制，確保在維護市場秩序與保戶權益間取得平衡。此等立法例對於建構我國金融市場安定機制具有重要啟發，值得探討。

第一節 國際保險監理官協會（IAIS）——保險核心原則（ICPs）

國際保險監理官協會(IAIS)於 2011 年 10 月 1 日通過保險核心原則(ICPs)，其中 ICP 12 即針對退場機制（Exit from the Market and Resolution）加以規範，關於 ICP 12 最新版本為 2019 年 11 月修訂通過之版本，故以下介紹均係針對 IAIS 於 2019 年 11 月修訂通過之版本。

「退出市場」係指部分或全部停止保險人之營業行為¹⁰³，依據保險人是否係自願退出市場可分為「自願退出市場（Voluntary exit from the market）」以及「非

¹⁰³ See Insurance Core Principles 12.0.5.

自願退出市場（Involuntary exit from the market）」，「自願退出市場」係指保險人於符合監理要求之前提下，依商業或策略考量自行決定退出市場¹⁰⁴；「非自願退出市場」則係保險人依主管機關之要退出市場，例如主管機關之監理措施或制裁¹⁰⁵。於 ICP 中，退出市場係指「退場主管機關對於無法經營、可能無法繼續經營或無恢復經營能力之合理可能性的保險人所採取的一系列措施」，而退場之措施包含業務移轉、保單滿期、重組與清算等 4 種方式¹⁰⁶。

ICP 對於監理官之要求主要包含 11 個部分，分別簡要介紹如下：

(一) 法律應為保險人之自願退出市場提供制度架構，以保障保單持有人之權益

由保險人發起之自願退出市場，監理官應要求自願退出市場之保險人作出適當之安排（例如，保單自然滿期或業務移轉），包括確保其有充足之人力與財力以履行其所有保險義務¹⁰⁷，如為自然滿期自願退出市場之保險人，監理官應要求保險人向其提交保單自然滿期之計畫¹⁰⁸，自願退出市場之保險人應持續受監理，直至完成所有保險義務或移轉至繼任之保險人¹⁰⁹。

(二) 法律應為退場保險人提出制度框架，該框架應保護保單持有人；與以遵循債務清算次序之方式提供損失吸收

法律應支持保護保單持有人之目標，在保險人進行清算時，應優先支付理賠予保單持有人與其他債權人¹¹⁰。於清算以外之退場措施中，則應保障債權人至少獲得與清算相同之賠償¹¹¹。此外，退場應設法對公共基金的依賴降至最低，原則上任何用於保險人退場之公共基金皆應以透明的方式自保險業中收回¹¹²。

(三) 制訂退場計畫

¹⁰⁴ See Insurance Core Principles 12.0.5.

¹⁰⁵ See Insurance Core Principles 12.0.6.

¹⁰⁶ See Insurance Core Principles 12.0.2.

¹⁰⁷ See Insurance Core Principles 12.1.2.

¹⁰⁸ See Insurance Core Principles 12.1.3.

¹⁰⁹ See Insurance Core Principles 12.1.3.

¹¹⁰ See Insurance Core Principles 12.2.2.

¹¹¹ See Insurance Core Principles 12.2.2.

¹¹² See Insurance Core Principles 12.2.3.

監理官可依保險人之個別情況，確認其於退場時將出現的風險，並要求保險人考量此類風險、適當情況下制訂應變計畫以減緩風險¹¹³，於保險人開始進行退場程序時，監理官應要求保險人及時向相關組織（例如保單持有人保護機制）提供必要之資訊（例如，保單持有人之姓名、保單種類以及各保單價值）¹¹⁴。

(四) 對於管轄區內涉及保險人退出市場或其清理之主管機關，應明確定義其角色與職責¹¹⁵

(五) 監理官與/或退場主管機關就關於保險人退出市場或其清理之事項與其他相關主管機關作資訊分享、相互合作與協調¹¹⁶

(六) 法律應提供適當之標準，供監理官與/或退場主管機關判斷是否應啟動保險人退場機制之情形

退場機制應於保險人無法繼續經營、可能無法繼續經營並且無恢復經營之合理可能性的情況下啟動，監理官與/或退場主管機關啟動退場機制之標準應基於保險人自身與環境之狀況，即使根據保險人之財務報告準則仍有清償能力¹¹⁷。

(七) 法律應提供一系列適當的權力範圍使保險人有效退場，權力之行使應符合比例原則並有適當的靈活性

行使保險人退場之權力應符合比例原則，並根據當時狀況及退場目標讓保險人以最有效的方式退場¹¹⁸，部分退場權力之行使目標在於穩定或重組保險人並避免清算，清算亦可與其他退場權力一併適用¹¹⁹，在有充分保障的情況下，可行使解散保險人之權力，並應包含以下措施，這些措施並非排他性的，且退場主管機關有裁量權可以運用其他可用的權力¹²⁰，權力

¹¹³ See Insurance Core Principles 12.3.1, 12.3.2.

¹¹⁴ See Insurance Core Principles 12.3.3.

¹¹⁵ See Insurance Core Principles 12.4.

¹¹⁶ See Insurance Core Principles 12.5.

¹¹⁷ See Insurance Core Principles 12.6.1.

¹¹⁸ See Insurance Core Principles 12.7.1.

¹¹⁹ See Insurance Core Principles 12.7.2.

¹²⁰ See Insurance Core Principles 12.7.4.

之選擇與使用，應考慮保險人之失序倒閉是否會潛在地對於金融體系與實體經濟、保險人從事之業務類型、與其資產及負債之性質，導致重大破壞¹²¹：

1. 禁止向股東支付股息；
2. 禁止向董事會成員、高階經理人、控制權能的關鍵人員以及承擔重大風險的職員支付變動薪酬與允許其收回相關款項，包括變動薪酬之索回；
3. 禁止未經監理官同意對保險人之資產作移轉；
4. 保留、免除或是更換董事會、高階經理人及控制權能的關鍵人員；
5. 控制與管理保險人，或指派一名管理者或經理為之；
6. 撤銷開辦新業務之許可執照，以及終止全部或部分保險業務合約；
7. 向第三方出售或移轉保險人股份；
8. 重組、限制或減損債務（包含保險責任），並將損失分配給債權人及保單持有人，且在適當的情況下以符合清算受償順序與該管轄區法律架構之方式進行；
9. 撤銷保險人股東在退場時的權力，包含股東准許特定交易的權力，以允許合併、收購、出售重要業務營運、資本重組，或其他重組及處理保險人業務或其負債和資產的措施；
10. 終止、延續或轉移特定類型的合約，包含保險合約；
11. 轉移或出售保險人之全部或部分資產及債務給有償付能力的保險人或第三方；
12. 未經再保險人同意，移轉任何與轉讓保單相關的再保險；
13. 暫時限制或終止保單持有人脫退的權利；

¹²¹ See Insurance Core Principles 12.7.5.

14. 保留在退場中分出保險人之再保險人權力，以利在退場開始後終止或不恢復相關期間之承保範圍之權利；

15. 暫停向無擔保債權人支付款項，以及暫停債權人扣押資產或以其他方式從保險人收取金錢或財產的行為；

16. 啟動全部或部分保險人之清算。

(八) 監理官應參與保險法人機構（或其管轄區的外國保險人分支機構）的清算啟動工作

法律應規定監理官參與清算，以促進對保單持有人的保護。監理官應予以授權啟動或參與保險法人機構或外國保險人在其管轄區內的分支機構之清算¹²²。

(九) 在清算受償順序中，法律應為保單持有人之索賠提供位階高的法律優先權

123

(十) 退場主管機關行使退場權力時，應顧及清算受償順序並堅守債權人權益不少於停業清理原則。如果退場主管機關未依一般原則公平對待同一類債權人，退場主管機關應向所有受影響的當事人證實該項偏離的理由¹²⁴

(十一) 法律應規定保險責任是否可以重組以及保單持有人是否可吸收損失¹²⁵

第二節 美國

在美國，銀行業與保險業的監理體系呈現出明顯的區別與相似性。銀行業主要受到聯邦政府監理，由聯邦存款保險公司（FDIC）和其他機構主導，並以跨州和跨國的金融穩定性為重點進行監理。相比之下，保險業則主要由各州政府負責監理，各州設有專門的保險部門來審核保險公司業務的開展、資本儲備、財務狀

¹²² See Insurance Core Principles 12.8.1.

¹²³ See Insurance Core Principles 12.9.

¹²⁴ See Insurance Core Principles 12.10.

¹²⁵ See Insurance Core Principles 12.11.

況及市場競爭等。但兩者在金融穩定性及消費者保護方面均面臨相似的挑戰，且聯邦政府也在特定情況下對兩個行業進行輔助監理，特別是在防範系統性風險和維護市場穩定性方面。各州的監理機構和政策協調組織，如美國保險監理協會（NAIC），在確保監理標準的一致性和提升跨州業務的流動性方面發揮重要作用。

本研究將探討其他國家在制定退場法律方面的經驗，並以此為我國法制改進提供重要參考，從而促進我國金融監理機構體系的完善，有效應對未來可能出現的市場挑戰。

一、銀行業

美國對於銀行之監理採取獨特的「雙軌銀行體系（Dual banking system）」，由州與聯邦銀行系統共存且協同運作，其中聯邦制度由聯邦法所規範，並由聯邦監理者進行監理，州制度部分則由州法所規範，並由州監理者與聯邦主要監理者協調監督，銀行於設立時須選擇向州申請特許執照亦或是向聯邦申請特許執照，於設立後亦可經過主管機關同意變更監理模式。¹²⁶

美國於 1933 年制定《格拉斯-斯蒂格爾法案》（Glass-Steagall Act），也稱作《1933 年銀行法》，該法案修訂聯邦儲備法（Federal Reserve Act）而建立聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation，FDIC）（以下均以 FDIC 稱之），並明確規定 FDIC 之架構、職責與功能。該法案要求在聯邦體系下，所有受聯邦儲備理事會（Federal Reserve）所規範的銀行強制加入 FDIC，至於其他依州法設立之銀行則自由選擇是否加入。¹²⁷

以加州為例，依據加州法設立之銀行由加州金融保護和創新部（Department of Financial Protection and Innovation，DFPI）所監理，加州特許銀行由 FDIC 所承保，但加州特許銀行可以選擇是否加入美國聯邦準備系統（The Federal Reserve System，Fed）（以下均以聯準會稱之）。加州特許銀行若選擇成為聯準會成員，

¹²⁶ See DFPI, *REVIEW OF DFPI'S OVERSIGHT AND REGULATION OF SILICON VALLEY BANK*, 4 (2023), <https://dfpi.ca.gov/wp-content/uploads/sites/337/2023/05/Review-of-DFPIs-Oversight-and-Regulation-of-Silicon-Valley-Bank.pdf>.

¹²⁷ 參閱 王煦棋，從美國與歐盟存保法制經驗看中國存款保險法制之建制，東吳法律學報，第 23 卷第 3 期，頁 6（2012 年 1 月）。

即會被稱為「州政府特許的州銀行（State member bank）」，聯準會為其主要之聯邦監理機構，FDIC 則為次要之聯邦監理機構，FDIC 依據其對受存款保險保障機構之檢查或其他資訊發現問題，可以書面建議適當聯邦銀行監理機構對受存款保險保障機構及其附屬機構採取執法行動¹²⁸，若適當之聯邦銀行監理機構於收受建議時起 60 日內並未依據 FDIC 的建議採取行動，FDIC 可以經董事會成員投票後採取建議之執法行動¹²⁹，在緊急之情況下，FDIC 可以經董事會決議後通知適當聯邦銀行監理機構並採取行動，不受 60 日期間之限制¹³⁰。若加州特許銀行選擇不成為聯準會成員，即會被稱為「非聯邦準備體系下之州註冊銀行（State non-member bank）」，FDIC 為其主要之聯邦監理機構，因此 DFPI 會依據加州特許銀行各自之情況與主要之聯邦監理機構合作、監督及檢查¹³¹。

（一）通常情況下之監理

《多德-弗蘭克法案（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）》係美國國會針對 2007 年至 2008 年所通過的立法，試圖讓美國金融體系對消費者更安全。根據此法案，金融穩定監督委員會（Financial Stability Oversight Council）和循序清理權機制（Orderly Liquidation Authority）負責監督主要金融公司的金融穩定性。這些公司的倒閉，被認為太大而不能倒閉，可能會對美國經濟產生嚴重的負面影響。該委員會有權解散規模過大、構成系統性風險的銀行，亦可使銀行提高準備金要求¹³²。

為了降低系統性風險帶來的金融危機風險，有必要建立適當的金融安全網，以減緩向金融機構擠兌的誘因。金融安全網的組成要件目前尚未有一致的想法，狹義的金融安全網包括存款保險與最終貸款人機制。廣義的金融安全網至少包括審慎監理架構、存款保險與最終貸款人機制。而最廣義

¹²⁸ See 12 U.S.C § 1818 (t)(1).

¹²⁹ See 12 U.S.C § 1818 (t)(2).

¹³⁰ See 12 U.S.C § 1818 (t)(3).

¹³¹ See DFPI, *supra* note 126, at 5.

¹³² See Hayes, Adam., *Dodd-Frank Act: What It Does, Major Components, and Criticisms*, Investopedia, 7/11/2024, <https://www.investopedia.com/terms/d/dodd-frank-financial-regulatory-reform-bill.asp> (last visited: Dec22,2023).

的金融安全網包括審慎監理架構、存款保險、最終貸款人機制、清理程序。2008 年金融海嘯後，美國發展出指定系統性重要金融機構（Systemically Important Financial Institution, SIFI）的機制。從而，目前監理系統性風險的方法主要為指定系統性重要金融機構、清理程序、存款保險、最終貸款人機制。

銀行監理並不涉及對銀行日常管理的監督。銀行日常管理（Management）和經營決策（Operation decisions）係由銀行之董事會負責，只有在銀行之管理者表現出無法有效指導銀行活動或銀行的持續生存能力受到威脅時，監理機構始會加強監理強度或變更管理。¹³³

1. 聯邦位階

(1) 聯邦準備理事會（The Federal Reserve System, Fed）¹³⁴

2008 年金融危機後，美國於 2010 年 7 月 21 日通過金融改革法案，該法案又被稱為「陶德—法蘭克法案」（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Dodd-Frank Act），旨在藉由強化金融監理及對非銀行金融機構納入管理，以有效監控市場失靈（Market failure）及系統風險（Systemic risk），該法案改革之內容主要有 3 大類，包含「金融監理體制之確立」、「金融交易規範之嚴密化」、「消費者保護之徹底強化」，與本研究相關之改革內容為「擴張聯準會之權限」，在新監理體制下聯準會具有對銀行、保險、證券等金融機構一元化監理之權限，且要求金融體系中重要之金融機構均除須受到嚴格的資本、流動性管制，尚須接受聯準會的壓力測試¹³⁵。

「多德-弗蘭克法案」為防止或減輕大型具有內部關聯的金融機構之重大財務困境對美國金融穩定性造成風險，要求聯準會應依據美國

¹³³ See DFPI, *supra* note 126, at 8.

¹³⁴ See Board of Governors of the Federal Reserve System, *Re: Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank* 83(2023), <https://www.federalreserve.gov/publications/files/svb-review-20230428.pdf>.

¹³⁵ 參閱 王儷容、沈中華、彭金隆，金融海嘯後主要國家總體審慎監理趨勢與監理架構之比較及對我國金融監理之建議，行政院金融監督管理委員會 100 年度委託研究計畫，頁 51（2011）。

法典第 12 編第 5365 條之規定，針對聯準會監理的非銀行金融公司（Nonbank financial companies）和合併資產總額等於或大於 250,000,000,000 美元的銀行控股公司（Bank holding companies）制定審慎監理指標，且標準應較不會產生類似風險之非銀行金融公司、銀行控股公司嚴格¹³⁶，聯準會依「多德-弗蘭克法案」所發布之審慎監理指標主要規範於聯邦規則彙編（Code of Federal Regulations，CFR）第 12 編第 2 章第 252 部分，聯邦規則彙編第 252.14 部分即要求聯邦準備體系下之州註冊銀行應進行壓力測試（Stress test），其中全球系統性重要銀行子銀行、第二類銀行控股公司（Bank holding company）子銀行、第二類美國中間控股公司（Intermediate holding company）子銀行應一年進行一次壓力測試，其他類型之銀行則須每兩年進行一次壓力測試，但聯準會得視財務狀況、規模、複雜性、風險等提高或降低壓力測試的頻率¹³⁷。

(2) 聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation，FDIC）

聯邦存款保險法（Federal Deposit Insurance Act，FDIC Act）第 1817 條即規定，每個受存款保險保障之非聯邦準備體系下之州註冊銀行（State nonmember bank）及每個受存款保險保障之外國銀行分行（非聯邦分行）應在規定之時間向 FDIC 提交狀況報告（Reports of condition），但 FDIC 在所定日期後可要求銀行繳交其他的狀況報告，並可不定時要求提供 FDIC 董事會其他的報告¹³⁸；此外，FDIC、州存款機構、州銀行監理機構有權查閱貨幣監理署、聯邦住房金融局、任何聯邦住房貸款銀行或任何聯邦儲備銀行所做成的檢查報告和向其提交的情況報告，FDIC 亦可以接受任何委員會、董事會或對存款機構進行監督之機構提交任何報告，並可以提交檢查報告或情況報告予貨幣監理署、聯邦住房金融局、任何聯邦住房貸款銀行、聯邦儲備銀行等任何此類委員會、董

¹³⁶ See 12 U.S.C § 5365 (a)(1).

¹³⁷ See 12 CFR § 252.14(2)(i)(ii).

¹³⁸ See 12 U.S.C § 1817 (a)(1).

事會或機構¹³⁹。任何受存款保險保障之機構如果未能依規定繳交狀況報告，或未能依 FDIC 之要求提出任何評估金額所需之證明，FDIC 得向美國有管轄權之法院聲請強制令（Mandatory injunction）或其他適當的補救措施¹⁴⁰。

2. 州位階

依據加州金融法典（California Financial Code）第 500 條之規定，受 DFPI 監理之銀行須定期接受安全性、穩健性檢驗，原則 DFPI 應每 12 月對加州特許銀行進行一次現場檢查，部分符合特定標準的小規模銀行則是每 18 個月接受一次檢查¹⁴¹。

（二）接管前之監理作為

1. FDIC

（1）終止受存款保險保障機構地位

A. 終止受存款保險保障機構地位之事由

FDIC 終止受存款保險保障之機構之地位可分為以下兩種情況：

a. 自願終止（Voluntary termination）¹⁴²

除聯邦政府特許的國家銀行（National member bank）、聯邦準備體系下之州註冊銀行（State member bank）、聯邦分支機構（Federal branch）、聯邦儲蓄協會（Federal savings association）以及依第 3104 條第（a）款、第（b）款投保之分支機構外，受存款保險保障之機構得於終止前至少 90 日向 FDIC 發出書面通知，表明欲終止受存款保險保障之機構之地位。

¹³⁹ See 12 U.S.C § 1817 (a)(2)(A).

¹⁴⁰ See 12 U.S.C § 1817 (f).

¹⁴¹ See California Financial Code section 500(a)(4).

¹⁴² See 12 U.S.C § 1818 (a)(1).

b. 非自願終止 (Involuntary termination) ¹⁴³

若 FDIC 董事會成員發現受存款保險保障之機構有以下之情形，應於至少 30 日內將 FDIC 為糾正違規行為所做成之決定、所依據之事實，通知適當之聯邦銀行監理機構、州監理機構（如經其他機構同意，通知之時間可少於 30 日或毋庸事前通知）：

- 受存款保險保障之機構之董事或受託人 (Trustees) 於執行存款機構業務時已經或正在採取不安全或不健全的做法；
- 受存款保險保障之機構處於不安全或不健全的狀態，無法繼續經營業務；
- 受存款保險保障之機構之董事或受託人違反其向 FDIC 申請或於其他請求時書面約定之任何適用法律、法規、命令、條件或書面協議；

除前述兩種情況外，FDIC 若收到檢察長 (Attorney General) 關於受存款保險保障之機構涉及第 18 章第 1956 條 (洗錢)、第 1957 條 (從事特定非法活動之貨幣交易) 之刑事犯罪並遭法院定罪之通知時，FDIC 應發出欲終止受存款保險保障之機構地位之通知，並安排聽證會¹⁴⁴；若受存款保險保障之機構涉犯第 31 章第 5322 條、第 5324 條之刑事犯罪時，亦應發出欲終止受存款保險保障之機構地位之通知，並安排聽證會¹⁴⁵。

B. 程序－舉行聽證會

FDIC 之董事會在通知適當之聯邦銀行監理機構、州監理機構後，確認受存款保險保障之機構之不安全或不健全的做法或條件或任何違規行為已經達到需要終止受存款保險保障機構之地位時，應向受存款保險保障機構發出書面通知，書面通知中須告知 FDIC 欲終止

¹⁴³ See 12 U.S.C § 1818 (a)(2)(A).

¹⁴⁴ See 12 U.S.C § 1818 (w)(1)(A).

¹⁴⁵ See 12 U.S.C § 1818 (w)(1)(B).

該機構受存款保險保障之地位，書面通知中須包含做出此決定之依據、舉行聽證會之日期及地點¹⁴⁶。

FDIC 於舉行聽證會後確認應終止該機構受存款保險保障之地位時可發布命令（Order）終止該機構受存款保險保障之地位，該命令自發布時即生效¹⁴⁷，該機構應依照 FDIC 要求之方式與時間通知每個儲戶，必要時 FDIC 亦可命令保障儲戶之措施¹⁴⁸。遭 FDIC 終止受存款保險保障地位之機構有權利尋求司法審查¹⁴⁹。

(2) 禁止令（Cease and desist orders）

若適當的聯邦銀行監理機構認為，受存款保險保障之機構、已對存款進行保險的存款機構或任何附屬機構（Institution-affiliated party），正在進行、進行中，或基於合理理由相信該存款機構或其附屬機構即將以不安全或不健全的做法執行存款機構之業務，或正在違反或已經違反，或基於合理理由相信將違反法律、規則或法規，或向聯邦銀行監理機構申請或於其他請求時書面約定之任何適用法律、法規、命令、條件或書面協議時，該聯邦銀行監理機構得向受存款保險保障之機構發出書面通知，通知中須包含所指控的違法行為或不安全或不健全做法的事實陳述、舉行聽證會之日期及地點，以及聽證會將決定是否對受存款保險保障之機構或其附屬機構發布禁止令。¹⁵⁰

除非在做成禁止令時聯邦銀行監理機構與受存款保險保障之機構已合意生效日期，否則禁止令將於命令送達後 30 日起生效，受存款保險保障之機構應按照禁止令之規定執行，除非該禁止令後續遭聯邦銀行監理機構或因法院審查而中止、修改、終止或撤銷。¹⁵¹

(3) 臨時禁止令（Temporary cease-and-desist orders）

¹⁴⁶ See 12 U.S.C § 1818 (a)(2)(B).

¹⁴⁷ See 12 U.S.C § 1818 (a)(3).

¹⁴⁸ See 12 U.S.C § 1818 (a)(6).

¹⁴⁹ See 12 U.S.C § 1818 (a)(5).

¹⁵⁰ See 12 U.S.C § 1818 (b)(2).

¹⁵¹ See 12 U.S.C § 1818 (b)(2).

若在適當的聯邦銀行監理機構發布禁止令後發現，該受存款保險保障之機構或其附屬機構之違規、不安全或不健全之行為，或該繼續性行為可能導致該受存款保險保障之機構破產、資產或收益重大耗散（Dissipation）、削弱該受存款保險保障之機構之情況，或以其他方式影響儲戶之利益，適當聯邦銀行監理機構得發布臨時禁止令要求受存款保險保障之機構停止之違規、不安全或不健全之行為，並採取積極行動（Affirmative action）防止或補救，臨時禁止令原則上在送達該受存款保險保障之機構或其附屬機構時即生效¹⁵²，該受存款保險保障之機構或其附屬機構於收受通知後 10 日內得向管轄法院申請撤銷、限制、暫停該臨時禁止令之執行¹⁵³。

若受存款保險保障之機構或其附屬機構違反、可能違反或無法遵守臨時禁止令之要求，適當聯邦銀行監理機構得向管轄法院聲請強制執行該臨時禁止令，管轄法院審查後確認有違反、可能違反或無法遵守臨時禁止令之情形，管轄法院應發布禁制令（Injunction）。¹⁵⁴

(4)解除（Removal）與禁止（Prohibition）職務

若在適當的聯邦銀行監理機構確定受存款保險保障機構之任一附屬機構有以下任一情形時，得向附屬機構發出書面通知，通知該附屬機構聯邦銀行監理機構將暫停該當事人之職務或禁止該當事人以任何方式參與受存款保險保障機構¹⁵⁵，茲整理如下¹⁵⁶：

A. 違反任何法律或法令、已經確定之禁止令，或聯邦銀行監理機構對於受存款保險保障機構或其附屬機構之申請、通知或請求所採取之任何書面形式行動時所附加的條件，或聯邦銀行監理機構與受存款保險保障機構間之書面協議；

B. 從事或參與任何與受存款保險保障機構有關之不安全或不健全的

¹⁵² See 12 U.S.C § 1818 (c)(1).

¹⁵³ See 12 U.S.C § 1818 (c)(2).

¹⁵⁴ See 12 U.S.C § 1818 (d).

¹⁵⁵ See 12 U.S.C § 1818 (e)(3).

¹⁵⁶ See 12 U.S.C § 1818 (e)(1).

行為；

C. 實施或參與任何違反受託義務的作為、不作為或作法。

除前述情形外，任何受存款保險保障機構之附屬機構於涉犯不誠實或背信相關之犯罪，並遭州法或聯邦法律判處一年以上徒刑時，或是違反第 18 章第 1956 條（洗錢）、第 1957 條（從事特定非法活動之貨幣交易）、第 1960 條或第 31 章第 5322 條、第 5324 條之刑事犯罪時，如任該附屬機構繼續提供服務或參與受存款保險保障機構之業務，將威脅或可能威脅或損害公眾對受存款保險保障機構之信心時，適當聯邦銀行監理機構可以送達書面通知，暫停該方的職務或禁止該方以任何方式進一步參與任何存款機構的事務處理。¹⁵⁷

(5)通知州監理機構

適當聯邦銀行監理機構若對受存款保險保障機構或其附屬機構提起任何訴訟，須將提起訴訟之意圖以及理由通知適當州監理機構，除非聯邦銀行監理機構認為在適當期間內，州監理機構已經採取適當的糾正措施，否則適當聯邦銀行監理機構依法應通知州監理機構。¹⁵⁸

(6)終止州特許銀行在聯邦儲備系統之會員資格

當受存款保險保障之州特許銀行之受存款保險保障地位被 FDIC 終止時，聯準會應終止該州特許銀行之聯邦儲備系統會員資格。¹⁵⁹

2. 州（以加州為例）

監理機關將依據銀行之狀況評估是否須採取執法行動，以及採取何種執法行動，確保得以糾正檢查或訪問中所發現之問題，DFPI 依據銀行之情況可以選擇單獨執法，亦可以選擇與聯邦監理機構聯合進行執法行動，執法行動主要可分為「非正式執法行動（Informal enforcement actions）」、「正

¹⁵⁷ See 12 U.S.C § 1818 (g)(1).

¹⁵⁸ See 12 U.S.C § 1818 (m).

¹⁵⁹ See 12 U.S.C § 1818 (o).

式執法行動（Formal enforcement actions）」¹⁶⁰，一般而言，於 DFPI 認為檢查所發現的缺失並非諒解備忘錄所能處理，或特許銀行的管理階層及董事會不承諾或沒有能力採取有效的糾正行動，即會採取「正式執法行動」，銀行的 CAMELS 評等並不是 DFPI 決定是否採取正式執法行動時唯一考慮的因素，若 DFPI 發現特許銀行有加州金融法典第 580 條中列出的任何因素，例如不安全或不健全的狀況、違反適用的法律或法規，或不遵守先前協議，DFPI 擁有廣泛的執法權力可以發出禁止令¹⁶¹：

(1)非正式執法行動（Informal enforcement actions）

當監理機構發現銀行經營或管理的問題，但確信特許銀行之執行管理層及董事會有能力且願意致力於依照監理機構之要求改正，監理機構即會採取不公開的非正式執法行動。非正式執法行動包含董事會決議（Board resolutions）和諒解備忘錄（Memoranda of understanding）。「董事會決議（Board resolutions）」係由特許銀行之董事會所做成之非正式承諾（通常係在監理機構的要求下），要求特許銀行之成員針對特定的問題採取糾正措施；諒解備忘錄（Memoranda of understanding）是特許銀行與 DFPI 或聯邦監理機構間所簽署之非正式協議。

(2)正式執法行動（Formal enforcement actions）

正式執法行動包含禁止令（Cease and desist orders）和書面協議（Written agreements），兩者均具有法律效力且將會公開揭露。DFPI 依據加州金融法典第 580 條之規定發布禁止令，要求特許銀行採取措施糾正已經發現的問題，必須通知收受禁止令之特許銀行，且特許銀行有權參加聽證會，但因特許銀行通常已經與監理機構達成共識，故特許銀行通常會放棄（Waive）通知以及參加聽證會的權利。

書面協議（Written agreements）通常係用於需要發布禁止令之情況，但相較於禁止令，書面協議除了不需聽證程序外，特許銀行相較起禁止

¹⁶⁰ See DFPI, *supra* note 126, at 16.

¹⁶¹ See DFPI, *supra* note 126, at 18.

令，擁有較大的彈性可以自發性的採取行動糾正問題，若特許銀行採取的措施不足以糾正問題，監理機構亦可在簽訂書面協議後發布禁止令，要求特許銀行改善檢查所發現的缺失¹⁶²。書面協議與諒解備忘錄的差異在於，特許銀行若不遵守書面協議，DFPI 可以立即對特許銀行採取進一步的執法行動，例如加州金融法典第 329 條第（b）款所規定的處罰或其他嚴厲的執法行動，例如停業（Closure），但特許銀行若不遵守諒解備忘錄，DFPI 仍須發布禁制令或或銀行簽訂書面協議，而無法立即對銀行採取行執法行動¹⁶³。

（三）FDIC 接管後之監理行為

1. FDIC 作為保管人（Conservator）或接管人（Receiver）之一般性權力（General Powers）

FDIC 可以自行制定適當之保管或接管行為之規定¹⁶⁴，其具有 11 種一般性權力，茲整理如下：

- （1）繼受存款保險保障機構之股東、成員、帳戶持有人、儲戶、管理人員或董事關於該受存款保險保障機構及其資產之所有權利、頭銜、權力、特權，且對於該受存款保險保障機構之保管人之帳簿、紀錄、資產享有所有權¹⁶⁵；
- （2）營運受存款保險保障機構：接管受存款保險保障機構之資產並經營該機構的成員或股東、董事和高級職員的所有權力，並開展該機構的所有業務；蒐集該機構所應負之義務及款項；以機構之名義執行機構之所有職能；保存該機構之資產與財產¹⁶⁶；
- （3）由 FDIC 所任命之保管人或接管人行使受存款保險保障機構官員、董

¹⁶² See DFPI, *supra* note 126, at 17-18.

¹⁶³ See DFPI, *supra* note 126, at 18.

¹⁶⁴ See 12 U.S.C § 1821 (d)(1).

¹⁶⁵ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(A).

¹⁶⁶ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(B).

事及股東之職能¹⁶⁷；

(4)保管人可採取使受存款保險保障機構維持健全清償能力所必需，或適合執行機構業務並保存資產及財產的行動¹⁶⁸；

(5)對受存款保險保障機構進行清算，並於合理的條件對該機構之資產進行變現¹⁶⁹；

(6)公司可以作為接管人，將任何受存款保險保障機構組成一新的存款機構，或組成一過渡存款機構（Bridge depository institution）¹⁷⁰；

(7)FDIC 作為保管人或接管人，得將該受存款保險保障機構與其他受存款保險保障機構合併（Merge），亦得不經任何聯邦銀行監理機構批准、轉讓（Assignment）或同意轉移處於違約狀態的機構之任何資產或負債（包括與任何信託業務相關的資產和負債）¹⁷¹；

(8)FDIC 作為保管人或接管人，應依照美國法典第 12 編第 16 章之規定與限制支付受存款保險保障機構的所有有效義務¹⁷²；

(9)傳票權（Subpoena authority）：FDIC 作為保管人、接管人或專門管理人（Exclusive manager），為履行與受存款保險保障機構相關之權力、權利或職權，得經 FDIC 董事會或其指定之人，或經董事會或其指定之人書面許可發出傳票。¹⁷³

(10)附帶權力：FDIC 作為保管人或接管人在認為符合受存款保險保障機構、儲戶或 FDIC 最佳利益之情況下，得行使美國法典第 12 編第 16 章專門授予保管人或接管人的所有權力和權限，以及履行此類權力所需的附帶權力，或採取美國法典第 12 編第 16 章所授權之任何行動¹⁷⁴。

¹⁶⁷ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(C).

¹⁶⁸ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(D).

¹⁶⁹ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(E).

¹⁷⁰ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(F).

¹⁷¹ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(G).

¹⁷² See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(H).

¹⁷³ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(I).

¹⁷⁴ 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(J).

(11)私部門之利用：FDIC 在履行其管理和處置受存款保險保障機構資產的職責時，作為保管人、接管人或以 FDIC 身分，FDIC 如利用私部門之服務（包含房地產和貸款組合資產管理、財產管理、拍賣營銷、法律和經紀服務），必須是私部門有提供此類服務，並且 FDI 須確定使用此類服務是最可行、最有效率且最具成本效益的¹⁷⁵。

2. 確定索賠（Determine claims）之權力

(1)發出索賠通知

在涉及清算（Liquidation）或停業（Winding up）受存款保險保障機構之情況下，接管人應立即向受存款保險保障機構的債權人發出通知，要求其於通知中所指定的日期前向接管人申報債權並附上證據，以確定索賠¹⁷⁶。

(2)與索賠確定相關的規則制定權限

FDIC 可以制定與索賠確定相關的規則，包含是否允許接管人提出索賠，以及對於是否允許索賠之行政決定之審查¹⁷⁷；FDIC 在處理受存款保險保障機構接管時，為維持必要之流動性及避免金融混亂，得透過結算付款程序（Final settlement payment procedure）來處理所有無保險或無擔保之索賠¹⁷⁸，FDIC 可以採取必要的監理行動並頒布必要的法規，以確保在每個受存款保險保障機構破產時能夠履行結算付款程序¹⁷⁹。

(3)索賠確定程序

FDIC 應在接管之受存款保險保障機構收受索賠請求起 180 日內，做出拒絕或同意索賠之決定，並應通知將該決定通知債權人，必要時 FDIC 可以透過與債權人之書面協議延長做出決定之期間¹⁸⁰。

¹⁷⁵ 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(K).

¹⁷⁶ 12 U.S.C § 1821 (d)(3).

¹⁷⁷ 12 U.S.C § 1821 (d)(4)(A).

¹⁷⁸ 12 U.S.C § 1821 (d)(4)(B)(i).

¹⁷⁹ 12 U.S.C § 1821 (d)(4)(B)(iv).

¹⁸⁰ See 12 U.S.C § 1821 (d)(5)(A)(i)(ii).

A. 索賠之機構審查或司法裁決

若債權人未於 180 日提出索賠請求，或受存款保險保障機構通知拒絕給予賠償後 60 日（以較早開始的日期起算 60 日），債權人可以請求對於索賠進行行政複審，或提起訴訟¹⁸¹。

B. 索賠審查

FDIC 應建立適合確定索賠之替代性紛爭解決程序，程序應尋求迅速、公平、獨立和低成本，並可分為具有拘束力及不具拘束力之程序，並應制定獎勵措施，鼓勵請求權人參與替代性紛爭解決程序¹⁸²。如果任何請求權人要求以行政聽證會（Administrative hearing）以代替訴訟之提起，且經 FDIC 同意，得以行政聽證會之方式確定索賠，依此方式所做成之行政決定仍應接受司法審查¹⁸³。

C. 加速索賠審查

FDIC 除常規之確定索賠程序外，應為符合以下條件之請求權人制定加速索賠審查之程序，須在請求權人提出請求之日起 90 日內做出是否給付賠償之決定¹⁸⁴：

- a. 請求權人主張其在受存款保險保障機構的資產具有合法有效、可執行或完善的擔保權益；
- b. 請求權人主張若依循常規索賠程序將會造成不可挽回的損害¹⁸⁵。

(4) 理賠之支付

債權經索賠審查或加速索賠程序做出確定支付之決定，或由具有管轄權之法院作出判決確定後，接管人得在可運用之資金範圍內自行決定支付理賠¹⁸⁶。關於受存款保險保障機構之股息（Dividends），接

¹⁸¹ See 12 U.S.C § 1821 (d)(6)(A).

¹⁸² See 12 U.S.C § 1821 (d)(7)(B).

¹⁸³ See 12 U.S.C § 1821 (d)(7)(A).

¹⁸⁴ See 12 U.S.C § 1821 (d)(8)(B).

¹⁸⁵ See 12 U.S.C § 1821 (d)(8)(A).

¹⁸⁶ See 12 U.S.C § 1821 (d)(10)(A).

管人對於已經確定索賠之股息得自行決定支付，但對於尚未確定之股息，接管人不因未支付而負任何責任¹⁸⁷。

3. 與指定保管人或接管人之前簽訂的合約有關的規定

除保管人或接管人可能擁有之任何其他權力外，任何受存款保險保障機構之保管人或接管人若為受存款保險保障機構為契約之一方，認為執行該工作將造成負擔，且經審酌認為否認（Disaffirm）或拒絕履行將促進受存款保險保障機構之有序管理時，得否認（Disaffirm）或拒絕履行（Repudiate）任何契約或租約（lease）¹⁸⁸。保管人或接管人若欲行使否認契約之權利時，應該於受任命為保管人或接管人之一定期限內為之¹⁸⁹。

保管人或接管人若否認或拒絕履行任何契約之權利時，其責任限於實際之直接補償性損害（Actual direct compensatory damages），損害金額之認定以指定保管人或接管人日，或否認或拒絕履行契約之日為準¹⁹⁰。

4. FDIC 之代位權

FDIC 向任何儲戶支付款項，或由另一存款機構承擔該存款機構或其分支機構中之存款，在此類付款或承擔範圍內，應代位存款人對於該存款機構或其分支機構之所有權利¹⁹¹，代位之範圍包含 FDIC 有權從該機構的資產收益和股東責任的追償中，獲得與儲戶對於受存款保險保障機構索賠所相同之股息，但儲戶仍應保有對未保險部分或未承擔部分存款之索賠權利¹⁹²。

5. 新的存款機構

受存款保險保障機構發生違約後，如果 FDIC 認為適當且符合受存款保險保障機構的儲戶或公眾之利益，則應儘快在同一社區（Community）組

¹⁸⁷ See 12 U.S.C § 1821 (d)(10)(A).

¹⁸⁸ See 12 U.S.C § 1821 (e)(1).

¹⁸⁹ See 12 U.S.C § 1821 (e)(2).

¹⁹⁰ See 12 U.S.C § 1821 (e)(3).

¹⁹¹ See 12 U.S.C § 1821 (g)(1).

¹⁹² See 12 U.S.C § 1821 (g)(2).

織一個新的國家銀行（National bank）或聯邦儲蓄協會（聯邦儲蓄協會）承擔該違約存款機構之存款¹⁹³，新設立之存款機構之章程及組織證明由 FDIC 所指定之代表負責簽署¹⁹⁴、不需要繳納股本¹⁹⁵，不設立董事會、由 FDIC 任命執行官員加以管理¹⁹⁶，並應遵守當時之國家銀行業協會組織的規範¹⁹⁷。

新的存款機構經 FDIC 允許可以接受新存款，並可隨時支取新存款，但新存款之金額不得超過原受存款保險保障機構之存款金額¹⁹⁸。新存款機構之資金應以現金形式保存、投資於美國的債務、美國擔保的本金和利息的債務，或存入公司、任何聯邦儲備銀行，或任何相類似之受保存款機構¹⁹⁹。新的存款機構除非獲得貨幣監理署（Comptroller of the Currency）之授權，否則僅能依美國法典第 12 編第 16 章所授權以及與其組織相關之業務²⁰⁰。新的存款機構之特許經營權、財產、收入豁免美國境內所有稅捐²⁰¹，FDIC 應在新的存款機構成立後立即提出該違約存款機構之估計受存款保障之存款金額、新存款機構營運所需之費用，並在存款金額、所需費用確定後調解金額²⁰²，新存款機構應將其尚未給付儲戶之存款給付予儲戶，FDIC 為辦理存款移轉業務，須以現金之方式移轉受存款保障之存款金額、新存款機構營運所需之費用予新存款機構，至於其他項目所需之費用則依新存款機構之要求移轉²⁰³。

若 FDIC 之董事會認為有必要，應將新存款機構之股票依照董事會認為合適之條件及條款進行出售，所發行之股票數量須足以使新存款機構以健全之基礎運行，違約存款機構原本之股東具有優先購買新存款機構所發行

¹⁹³ See 12 U.S.C § 1821 (m)(1).

¹⁹⁴ See 12 U.S.C § 1821 (m)(2).

¹⁹⁵ See 12 U.S.C § 1821 (m)(3).

¹⁹⁶ See 12 U.S.C § 1821 (m)(4).

¹⁹⁷ See 12 U.S.C § 1821 (m)(5).

¹⁹⁸ See 12 U.S.C § 1821 (m)(6).

¹⁹⁹ See 12 U.S.C § 1821 (m)(8).

²⁰⁰ See 12 U.S.C § 1821 (m)(9).

²⁰¹ See 12 U.S.C § 1821 (m)(10).

²⁰² See 12 U.S.C § 1821 (m)(11).

²⁰³ See 12 U.S.C § 1821 (m)(14).

之普通股之權利²⁰⁴；在證明新存款機構已有足夠現金足以支應後，貨幣總稽核辦公室應要求修正新存款機構之組織章程及組織證書，以符合國家銀行、聯邦儲蓄協會之要求，在新存款機構獲得貨幣總稽核辦公室所核發經營之授權證書，新存款機構即不再具有新存款機構之地位，其經營管理將交由股東所選出之董事，並受到國家銀行、聯邦儲蓄協會所有相關之法規所拘束，該存款機構將成為受存款保險保障之機構，毋庸再經 FDIC 認證或許可²⁰⁵。

若新存款機構之股票無法售出，或者出售股票之金額不足以支應，FDIC 之董事會得決定將新存款機構之業務移轉至同一社區之任一存款機構，接受新存款機構之存款機構除應接受新存款機構之資產、承受其負債外，尚須支付 FDIC 董事會認為適當之金額予 FDIC 作為業務費用；FDIC 董事會亦可決定更動新存款機構之位置更改為 FDIC 辦事處或其他地方，或決定結束新存款機構之業務²⁰⁶。若新存款機構未於設立後 2 年內完成股份之出售，或是移轉給其他既存之存款機構，FDIC 應進行新存款機構之清算，並向貨幣總稽核辦公室發出通知、證明已經終止新存款機構，清算完畢後由 FDIC 承受該存款機構之債務並成為資產之所有權人²⁰⁷。

6. 過渡性存款機構（Bridge depository institutions）

(1) 目的

當 FDIC 預期或已經有 1 個或數個受存款保險保障機構有違約之情形，FDIC 可以決定向貨幣總稽核辦公室請求授權組成 1 個或數個「過渡性存款機構（Bridge depository institutions）」，性質上為受存款保險保障之銀行或儲蓄機構（Insured savings associations），並具有國家銀行協會或聯邦儲蓄協會之權力及屬性²⁰⁸。

FDIC 可以決定成立 2 個或 2 個以上之過渡性存款機構，以承擔單

²⁰⁴ See 12 U.S.C § 1821 (m)(15).

²⁰⁵ See 12 U.S.C § 1821 (m)(16).

²⁰⁶ See 12 U.S.C § 1821 (m)(17).

²⁰⁷ See 12 U.S.C § 1821 (m)(18).

²⁰⁸ See 12 U.S.C § 1821 (n)(1)(A).

一違約存款機構的任何存款、負債，或購買任何單一違約過渡性存款機構之資產²⁰⁹。

(2)職權

過渡性存款機構獲得授權設立後，過渡性存款機構可以進行以下行為²¹⁰：

- A. FDIC 可以自行決定適合承擔之違約或將面臨違約之受存款保險保障機構之存款；
- B. FDIC 可以自行決定適合承擔之違約或將面臨違約之受存款保險保障機構之其他負債（包含與任何信託業務相關之負債）；
- C. FDIC 可以自行決定適合購買之違約或將面臨違約之受存款保險保障機構之資產（包含與任何信託業務相關之資產）；
- D. 履行 FDIC 依據美國法典第 12 編第 16 章得自行決定之暫時性職能。

過渡性存款機構之章程、組織證書由 FDIC 所指派之 3 名代表簽署²¹¹，並應設立臨時董事會，董事會成員至少 5 人、至多 10 人，由 FDIC 指派²¹²，若 1 個或數個受存款保險保障之銀行有違約之情形，過渡存款機構應組織為國家銀行；若為 1 個或數個受存款保險保障之儲蓄協會，則應組織為聯邦儲蓄協會²¹³。

(3)特許

FDIC 之董事會設立過渡性存款機構須符合以下條件，貨幣總稽核辦公室始會核發特許，包含（1）經營過渡性存款機構所需之合理支出不超過清算違約受存款保險保障機構所需之合理成本；（2）違約或面臨違約風險之受存款保險保障機構持續提供銀行服務對於所在之社區至

²⁰⁹ See 12 U.S.C § 1821 (n)(13).

²¹⁰ See 12 U.S.C § 1821 (n)(1)(B).

²¹¹ See 12 U.S.C § 1821 (n)(1)(C).

²¹² See 12 U.S.C § 1821 (n)(1)(D).

²¹³ See 12 U.S.C § 1821 (n)(1)(E).

關重要，或是違約或面臨違約風險之受存款保險保障機構之繼續經營符合儲戶之最佳利益或是符合公眾之最佳利益²¹⁴。

過渡性存款機構自取得貨幣總稽核辦公室特許之日起即為受存款保險保障機構²¹⁵，在 FDIC 所預定之時間、目的下視為該違約之受存款保險保障機構²¹⁶。過渡性存款機構在取得特許後，應由 FDIC 任命至少 5 名董事會成員進行管理，至多不得超過 10 名董事會成員²¹⁷，過渡性存款機構之董事會應制定經 FDIC 批准的章程²¹⁸。

(4) 資產或負債之移轉

過渡性存款機構在取得特許後，FDIC 作為接管人，或作為被特許之過渡性存款機構之任何違約受存款保險保障機構之任何接管人，可以轉讓違約受存款保險保障機構之任何資產以及負債予該過渡性存款機構²¹⁹，FDIC 在過渡性存款機構在取得特許後之任何時間，具有裁量權認定轉讓違約受存款保險保障機構之任何資產以及負債予該過渡性存款機構是否適當²²⁰。

(5) 過渡性存款機構之權力

原則上過渡性存款機構具有國家銀行或聯邦儲蓄協會之所有公司權力，並應遵守相同之法律規範，但於部分情形，過渡性存款機構之權力應依以下之規定調整：

A. FDIC 有權罷免過渡性存款機構之臨時董事、董事，決定臨時董事會成員、董事會、高階主管薪酬，並免除美國法典第 12 編第 71 條至第 75 條（與國家銀行董事有關）、第 71a 條之任何要求²²¹；

B. FDIC 可依 FDIC 認為適當的條款賠償（Indemnify）過渡性存款機構

²¹⁴ See 12 U.S.C § 1821 (n)(2)(A).

²¹⁵ See 12 U.S.C § 1821 (n)(2)(B).

²¹⁶ See 12 U.S.C § 1821 (n)(2)(C).

²¹⁷ See 12 U.S.C § 1821 (n)(2)(D).

²¹⁸ See 12 U.S.C § 1821 (n)(2)(E).

²¹⁹ See 12 U.S.C § 1821 (n)(3)(A)(i).

²²⁰ See 12 U.S.C § 1821 (n)(3)(A)(ii).

²²¹ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(A).

之臨時董事、董事、高級職員、員工和代理人及第 1821 條第 1 項第 (a) 款之人²²²；

C. 與國家銀行資本有關之任何法律規範均不適用於過渡性存款機構²²³；

D. 貨幣總稽核辦公室對任何人積欠過渡性存款機構債務之程度設定限制時，可以不考慮過渡性存款機構的資本或盈餘數額²²⁴；

E. 過渡性存款機構之董事會應選任一名董事長 (Chairman)，董事長可以兼任執行長 (Chief executive officer)，但該人選應經 FDIC 事前允許；過渡性存款機構之董事會亦可選擇任命董事長以外之人為執行長，但該名執行長不得兼任董事長，且該名執行長人選亦應經 FDIC 事前允許²²⁵；

F. 不應要求過渡性存款機構購買任何聯邦準備銀行 (Federal Reserve bank) 之股票²²⁶；

G. 貨幣總稽核辦公室應依據 FDIC 之請求免除對過渡性存款機構之誠實保證 (Fidelity bond) 要求²²⁷；

H. 過渡性存款機構因收購違約之受存款保險保障機構的任何資產或承擔違約之受存款保險保障機構的任何負債而成為訴訟之一方時，應在最多 45 天內停止進一步訴訟²²⁸；

I. 任何協議若有減少或損害過渡性存款機構因違約而獲得受存款保險保障機構之任何資產的權利、所有權或利益之虞，該協議對過渡性存款機構不生效力，除非該協議符合以下條件，包含：(i) 以書面形式作成；(ii) 該協議由違約之受存款保險保障機構、主張因該協議存在而受有不利益之人，包括債務人，於該違約之受存款保險保障機

²²² See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(B).

²²³ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(C).

²²⁴ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(D).

²²⁵ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(E).

²²⁶ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(F).

²²⁷ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(G).

²²⁸ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(H).

構收購資產之同時簽署；(iii) 經該違約之受存款保險保障機構董事會或其貸款委員會批准並載明於董事會或委員會之會議記錄中；(iv) 自協議簽署之日起，該協議自始即列入該違約之受存款保險保障機構之官方紀錄²²⁹；

J. 除非事先獲得 FDIC 批准，過渡性存款機構不得在任何交易或一系列交易中發行股票，或成為任何合併、併購、資產或負債處置、出售或交換股本之一方，或變更其章程²³⁰。

(6) 資本 (Capital)

FDIC 無須代過渡性存款機構發行任何之股本 (Capital stock)，亦不用購買過渡性存款機構所發行任何之股本，除非聯邦法律或州法律有其他之規定²³¹；過渡性存款機構之董事會得決定提供過渡性存款機構營運資金之條件、金額，以替代資本作為過渡性存款機構營運之資金²³²，若 FDIC 認為應發行股本，FDIC 得自行決定股本之數額及條件並出售²³³。

(7) 收購

主管機關依美國法典第 12 編第 1828 (c) 條，應將任何涉及合併或出售過渡性存款機構之交易通知檢察總長 (Attorney General) 請求許可，若於通知後 10 日內遭檢察總長要求提出關於競爭因素之報告 (Report on competitive factors)，該交易不得在主管機關許可後之第 5 個日曆日前完成出售或合併程序；但主管機關若認為不立即進行出售或合併程序，與此交易有關之其中一個存款機構可能會倒閉，則可以不受前述期限之限制，經主管機關許可後可立即完成交易²³⁴。

原則任何存款機構 (包含州外存款機構、任何州外存款機構控股公

²²⁹ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(I).

²³⁰ See 12 U.S.C § 1821 (n)(4)(K).

²³¹ See 12 U.S.C § 1821 (n)(5)(A).

²³² See 12 U.S.C § 1821 (n)(5)(B).

²³³ See 12 U.S.C § 1821 (n)(5)(C).

²³⁴ See 12 U.S.C § 1821 (n)(8)(A).

司)均可以收購過渡性存款機構並保有該過渡性存款機構之股本，但若收購該過渡性存款機構時，該過渡性存款機構之總資產已達 5 億美元，欲收購該過渡性存款機構之存款機構應依美國法典第 12 編第 1823 (f) (2) 條之方式進行收購。²³⁵

(8)過渡性存款機構存續期限

原則上過渡型存款機構應於獲得特許之日後 2 年期限屆至時終止，FDIC 之董事會可酌情將過渡性存款機構之地位延長 3 次，每次 1 年²³⁶，但有以下之情形時，過渡性存款機構之地位即會終止（以較早發生者為準）²³⁷：

- A. 過渡性存款機構與其他非過渡性存款機構合併或併購；
- B. FDIC 決議將過渡性存款機構之大部分股本出售予另一過渡性存款機構或 FDIC 以外之實體；
- C. 過渡性存款機構 80%或以上之股本已被出售予另一過渡性存款機構或 FDIC 以外之實體；
- D. FDIC 決議，由存款機構控股公司或其他非過渡性存款機構之存款機構承擔過渡性存款機構全部或大部分之存款或負債，或存款機構控股公司、其他非過渡性存款機構之存款機構、法律許可之其他實體對過渡性存款機構全部或大部分資產進行處分；
- E. 過渡性存款機構存續期限屆滿，或依其他規定提前解散。

(9)過渡性存款機構之解散

FDIC 董事會可隨時解散過渡性存款機構，或在過渡性存款機構被特許之日起的 2 年期限或可延期 3 次、每次 1 年之規定期限屆滿後，FDIC 應立即啟動解散程序²³⁸。在 FDIC 董事會向貨幣總稽核辦公室確

²³⁵ See 12 U.S.C § 1821 (n)(8)(B).

²³⁶ See 12 U.S.C § 1821 (n)(9).

²³⁷ See 12 U.S.C § 1821 (n)(10).

²³⁸ See 12 U.S.C § 1821 (n)(12)(A).

認其解散過渡性存款機構的決定後，貨幣總稽核辦公室應任命 FDIC 為過渡性存款機構之接管人，FDIC 作為接管人應依據清算國家銀行或聯邦儲蓄協會之法律規定適當結束過渡性存款機構之事務²³⁹。

7. 特定索賠之快速程序

針對任何 FDIC 對受存款保險保障機構之董事官員、員工、代理人、律師、會計師、或估價師，或任何受雇或提供服務予受存款保險保障機構之人所做出之命令（Order），無論是中間（Interlocutory）亦或是最終之異議（appeal），異議之通知至遲應於命令作出後 30 日內提出異議，並應於收受異議通知起 120 日內開始審理，並應於收受異議通知起 180 日內作出決定²⁴⁰，法院於收受此類型案件之任何案件時亦應加速審理，並應優先處理此類型案件²⁴¹。

8. 外國調查

FDIC 作為保管人或接管人，為執行受存款保險保障機構之權利、權力或職責，可以請求任何外國銀行業監理機關協助、向任何外國銀行業監理機關提供協助，亦可各自成立辦事處協調外國調查或代表外國銀行監理機關進行調查。²⁴²

(四) 小結

FDIC 作為清算人的角色，聯邦存款保險法授權 FDIC 在金融機構陷入困境時，快速展開清算程序，以維持公眾對國家銀行體系的信心。FDIC 在清算過程中追求最大化的成本效益，以保障保險基金的穩定，並擁有廣泛的權力。FDIC 在處理失敗機構的資產和負債時，法院原則上無管轄權（除極少數例外情況），FDIC 的決策通常不受法院審查²⁴³。FDIC 依受指派擔任接管人或清理人時，在行使權利、權限或特權上，不受其他聯邦、州政府

²³⁹ See 12 U.S.C § 1821 (n)(12)(B).

²⁴⁰ See 12 U.S.C § 1821 (q)(1).

²⁴¹ See 12 U.S.C § 1821 (q)(2).

²⁴² See 12 U.S.C § 1821 (r)(1)(2).

²⁴³ See 12 U.S.C § 1821 (d)(13)(D).

機關或部門之指揮或監督²⁴⁴。也不需額外批准或同意，FDIC 即可轉讓資產或負債²⁴⁵。

根據《多德-弗蘭克法案》，當金融穩定性受到威脅時，FDIC 可針對大型非銀行金融機構（如投資銀行、保險公司）進行有序清算。該機制的設計是為了防止大型金融機構的破產對市場產生系統性影響，並在幾天內完成核心處理程序。

根據美國過往經驗，FDIC 通常選擇在週末接管銀行，以利用週末的非交易日，避免在工作日中對金融市場造成過大的衝擊，來促進退場程序的進行。SVB、標誌銀行即為 FDIC 週末接管銀行之案例。

美國金融機構退場流程迅速，主要得益於完善的法律框架《聯邦存款保險法》、《多德-弗蘭克法案》和相關機構（FDIC、FSOC 金融穩定監督委員會）的合作。這些機制的設計目的是減少金融機構倒閉對市場和存款人的影響，並迅速、有效地處理破產或接管程序。

二、保險業

（一）簡介

於美國法制下，保險公司破產非受聯邦破產法規制，而係受各州法律管轄。美國國會於 1978 年大幅修正聯邦破產法（the Bankruptcy Code）時，即於第 109 條明確規定保險事業不適用聯邦破產法第 7 章清算（Liquidation）之規定，亦不適用第 11 章重整（Reorganization）之規定²⁴⁶，而係由聯邦存款保險公司依據聯邦存款保險法進行資產清理回收、資產處置、清算程式和清償債務²⁴⁷。即便在保險業之控股公司或兄弟公司破產或重整之情形，控股母公司固然仍應依聯邦破產法之規定破產或進入重整，但經營保險事業之子公司則應依各州保險法及相關州法之規定進行退場程序，並非依聯

²⁴⁴ See 12 U.S.C § 1821 (c).

²⁴⁵ See 12 U.S.C § 1821 (d)(2)(G)(i).

²⁴⁶ See 11 U.S.C. § 109.

²⁴⁷ 參閱楊靜嫻、林英英，「美國聯邦存款保險公司之賠付及清理作業研究」，頁 5（2008 年）。
https://www.edic.gov.tw/upload/cont_att/2ea7316d-5cf4-416a-8066-7746ce820c4a.pdf

邦破產法之規定進行重整或清算²⁴⁸。因保險公司破產受所在州的法律管轄，也可能涉及保險公司開展業務的各州的法律。在破產保險公司的接管及管理的過程中，接管人必須考慮相關州的法律²⁴⁹。

破產管理程序通常在保險公司所在的州，即保險公司註冊成立的州，針對無力償債的保險公司啟動，並在該州內的特定法院管轄，通常是該州首府所在地的管轄法院或保險公司的主要辦事處所在地管轄的法院²⁵⁰。美國各州的保險監理制度（州法律或行政法規）多係參考美國保險監理官協會（National Association of Insurance Commissioners, NAIC）所制定之各種模範法律或規則（Model Acts or Regulations）為基礎，當然各州對於 NAIC 的模範法律或均有細部修改或調整，但大多仍以各模範法律及規則為骨幹。NAIC 模範法案要求指定保險公司所在地州的首席保險監理官為保險公司接管人，在法院監督下管理接管工作。各州的首席保險監理官可能被稱為專員、財務主管、總監。如果是「外國」保險公司，則該保險公司由獲准進入美國市場的州負責接管管理²⁵¹。

（二）接管前的監理作為

1. 行政監管處分

如果保險公司的經營方式危害保單持有人、債權人或公眾，部分州授權監理機關得對該保險公司發布短期行政監管處分。根據此類處分，監理機關或其指定人員擔任保險公司的行政主管。在無需正式法庭程序即可發布行政監管處分的州，這些處分須接受保密的行政審查。行政監管處分有時有助於在進行接管、重整或清算程序之前，暫時穩定日益惡化的情勢。於行政監管期間，法規通常授權監理機關禁止保險公司在未經其事前允許下為特定行為。如果保險公司不遵守行政監管處分或無力償債，監理機關可

²⁴⁸ 參閱 林國彬，問題保險事業之退場處理機制——美國紐約州法制之研究，月旦法學雜誌，第 240 期，頁 4-5（2015 年 5 月）。

²⁴⁹ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 5 (2021).

²⁵⁰ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 5 (2021).

²⁵¹ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 5 (2021).

以聲請破產管理²⁵²。

行政監管處分可禁止保險公司為特定行為包含：1.處置、轉讓或抵押其任何資產或業務；2.支出超過規定的支出限額；3.關閉其任何銀行帳戶；4.借出其任何資金；4.投資其任何資金；5.終止或取消再保險；6.轉讓其任何財產；7.承擔任何債務、義務或責任；8.與另一家保險公司合併；9.簽訂任何新的再保險契約；10.終止、放棄、沒收、轉換任何保單（未支付到期保費的情況除外），或支付、退還任何保單的保費押金、應計現金或貸款價值、未實現保費或其他準備金²⁵³。

2. 扣押命令

在大多數州，監理機關可以從有管轄權的法院獲得扣押命令。一般來說，法院核發扣押命令的要件為：1.存在一個或多個法定理由足以證明對保險公司進行正式的拖欠款項訴訟是正當的。2.保單持有人、債權人或公眾的利益因延遲核發此類命令而受到威脅²⁵⁴。

取得扣押命令的具體要求各不相同。如果法院根據聲請書認定人壽或健康保險公司出現財務問題，則可能准許人壽或健康保險安定基金或國家人壽和健康保險擔保組織（National Organization of Life and Health Insurance Guaranty Associations，簡稱 NOLHGA）的介入。法院可以單方面簽發扣押命令，無需通知，且無需舉行聽證會²⁵⁵。

(1)範圍

一般來說，該扣押命令指示監理機關管理保險公司的全部或部分財產、帳簿、帳戶、文件和其他記錄。此外，該命令通常將保險公司的實際經營場所的控制權交給監管機構。該命令通常附有一項禁令，除非得

²⁵² See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 5-6 (2021).

²⁵³ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 5-6 (2021).

²⁵⁴ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 6 (2021).

²⁵⁵ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 6 (2021).

監理機關的許可或法院命令，禁止保險公司、其高級職員、董事、經理、代理人與受僱人處分財產或進行業務交易²⁵⁶。

(2)期間

扣押令的持續時間通常是一個問題。在某些情況下，扣押令將具體規定該命令的有效期限。在其他情況下，該命令將在破產管理法院認為監理機關確定保險公司狀況所需的時間內保持有效²⁵⁷。

(3)審查

如果保險公司對扣押命令提出異議，可以請求法院對該命令進行聽證和審查。法院應在收到請求後 15 天內舉行聽證會。如果監理機關確定需要進一步的法院命令來保護保單持有人、債權人、保險公司或公眾，法院可以舉行聽證會以延長或修改命令的條款。法院必須盡快撤銷該命令，於監理機關有機會應啟動重整或清算程序而不為之的情形，亦應撤銷該命令²⁵⁸。

(4)目的

扣押命令賦予監理機關權力，立即實際確定保險公司狀況以及保全及保護其資產。該命令旨在維持保險公司的現狀，同時監理機關決定是否解除對保險公司的監控，或進一步進行保護、重整或清算程序²⁵⁹。

(5)保密

州法規通常要求與司法程序或扣押審查相關的所有記錄與文件都是保密的。如果監理機關善意的欲對保險公司進行扣押，但對保險公司

²⁵⁶ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, at 6 (2021).

²⁵⁷ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, at 6 (2021).

²⁵⁸ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, at 6-7 (2021).

²⁵⁹ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, at 7 (2021).

核發扣押是錯誤的，或者監理機關成功解決了保險公司的困難，則監理機關可以解除監管，並將保險公司交還給其原本的管理層，而不會嚴重損害保險公司的業務。然而，如果債權人和公眾知悉保險公司的潛在問題，即使保險公司不符合核發扣押命令的要件，保險公司也可能遭受無法彌補的損害²⁶⁰。

(6)外國或外國人保險公司的財產保護

大多數州也授權監理機關向法院聲請輔助命令，以保護外國人或外國保險公司的財產。此類命令的核發要件通常與國內保險公司所需的要件相同，但可能會有一些差異。一般而言，如果外國或外籍保險公司在其所在國或外國已遭扣押財產，或者其在該國的授權證書已被撤銷或從未頒發，監管機構可能會尋求扣押命令或保護程序²⁶¹。

(三) 接管程序

1. 保護

在某些州，有管轄權的法院可以根據監理機關的請求發布保護令。保護令旨在讓監管機構有機會確定對財務受損的保險公司應採取的行動方案。在命令發布後 180 天內，若法院允許，最多 360 天內，監管者或保護者必須提出動議，解除保險公司的保護，或向法院請求重整或清算令。大多數州的法定計劃允許監理機構單方面向法院申請保護令。在這種情況下，訴訟程序將被隔離並保密，直到法院另有命令為止。單方面聲請允許監理機構在不發出通知的情況下接管保險公司，從而防止潛在的資金轉移和資產流失，同時程序的持續保密使接管人能夠評估保險公司的當前狀況。保密性允許接管人在適當的情況下解除保護，並在公眾不知情的情況下恢復正常的業務運營，從而不會對保險公司的業務造成損害²⁶²。

²⁶⁰ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 7 (2021).

²⁶¹ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 7 (2021).

²⁶² See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 7-8 (2021).

2. 重整

監理機關可以向有管轄權的州法院請求重整令。重整可以作為一種機制來解決保險公司的問題、避免清算，或讓保險公司為清算做好準備²⁶³。

(1) 程序

監理機關向法院請求重整令的理由因州而異。監理機關必須提出並證明具體的法定理由，表明保險公司有必要重整。從監理機關提出聲請開始，重整程序是正式的對審程序。保險公司收到通知，其可以做出回應，並且必須提供其機會表達意見。法院作出決定後，敗訴方可以抗告²⁶⁴。

(2) 重整令的內容

重整令指定監理機關為重整機構，並指示重整機構扣押保險公司的資產並在一般法院的監督下對其進行管理。重整令可以賦予重整人對保險公司的所有資產、帳簿、記錄、帳戶、財產和場所的所有權，並且通常包括針對未決訴訟和威脅訴訟的禁令。該命令應提交給法院書記官或契約記錄員，以便債權人和公眾了解重整事宜。重整令通常要求重整人向法院提交報告和帳目。一般規定，該命令必須要求至少每半年提交一次會計報告，並包括一份有關製定重整計劃的可行性的報告。重整令應中止董事、高級職員和經理的權力，重整人通常有權採取必要或適當的行動來改革與振興保險公司²⁶⁵。

重整令可能禁止保險公司承保新業務，或可能嚴格限制承保新業務的數量及類型。當保險公司可以選擇續約時，該命令可能會實施重大限制或禁止續約業務。該命令還可能要求保險公司修改甚至取消某些管理總代理、總代理協議。該命令還可能暫停索賠付款，並停止人壽保險契

²⁶³ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 8 (2021).

²⁶⁴ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 8 (2021).

²⁶⁵ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 8 (2021).

約上的現金價值或貸款價值的轉移。該命令可能會規定，再保險協議不得取消，未經接收人批准，保險公司不得獲得任何新的再保險。該命令將授權接管人立即扣押保險公司的所有物及流動資產，並對這些資產進行盤點。此外，該命令可能會暫停向股東、關聯公司與子公司支付任何股利。接管人可能會限制新的投資，實際上可能會清算某些投資。如果監理機關事先討論並得到保險公司母公司或股東的同意，則該命令可能要求母公司對保險公司增資²⁶⁶。

(3)與安定基金的協調

要求重整人與安定基金合作，這項新要求是為了確保在清算時，安定基金能夠立即開始運作並履行其義務，盡快為保單持有人提供服務。重整人應向安定基金提供，在清算之日履行安定基金承擔保單義務所需的數據，並應安排與安定基金及其國家組織會面，制定清算計劃。重整人與安定基金最好就需要的數據及可用的數據達成一致，安定基金須提供其可能需要的數據列表²⁶⁷。

(4)重整計畫

除破產管理法院延長截止日期，否則必須在重整令發出後一年內提交對各方公平公正的重整計劃。重整計劃的四項要求²⁶⁸：

- A. 除非索賠人同意接受不同的待遇，或者索賠金額很小，否則該計劃必須確保每一類索賠人獲得「不低於保險公司清算時索賠人將獲得的待遇」。
- B. 該計劃的實施提出合適的措施。
- C. 該計劃必須提供足夠的財務數據，以使索賠人及接管法院評估該計

²⁶⁶ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 8-9 (2021).

²⁶⁷ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 9 (2021).

²⁶⁸ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 9 (2021).

劃成功的可能性。

D. 該計畫必須規定財產帳簿及相關記錄的處置。

除了上述四項必要的事項外，以下為建議事項，為重整人可能希望考慮的其他項目²⁶⁹：

A. 理赔的支付。根據資產的充足性和流動性，重整人可能希望建議按當期支付行政費用及保單相關索賠，同時推遲向次順位的債權人付款。

B. 將無力償債的保險公司的業務全部或部分轉讓給有償債能力的承保人。

C. 對第三方管理者或假定的業者實施監理市場的行為標準。

D. 為重整人聘請第三方管理機構或安定基金處理索賠事宜。

E. 定期審核第三方管理人員。

F. 確定非保單負債的財產終止日期。

G. 終止重整

如果監理機關確定需要進行重整程序的原因及條件已經消除，可以向法院聲請終止重整令。根據 NAIC 示範法案，保險公司的管理層人員及董事也可以提出此類聲請。由此產生的命令可能允許保險公司的所有者與董事恢復對保險公司及其業務的佔有及控制。然而，在歸還佔有或控制權之前，接收方必須確保擔保資金完整。或者，當重整失敗時，進一步的重整嘗試將大大增加保單持有人、債權人或公眾的損失風險。在某些州，如果在指定重整人後保單付款義務已暫停一段特定時間，並且重整人未能向法院聲請批准重整計

²⁶⁹ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 9-10 (2021).

劃，則重整人必須向法院請求以破產為由下達清算令²⁷⁰。

3. 清算

在清算程序中，清算人必須確定債權人，按照法定優先順序整理和分配資產，並解散保險公司²⁷¹。

(1) 清算程序

一旦提出清算聲請，保險公司將有機會在審判或證據聽證會程序為自己辯護。如果法院確定監理機關已充分確立清算的法定理由，則應下達清算令，指定監理機關為保險公司的清算人，並授予清算人對保險公司所有資產及相關記錄的所有權，該命令使清算人能夠在法院的全面監督下控制保險公司營運的各個方面。保險公司的管理階層或股東可以對清算令提出救濟²⁷²。

進入清算程序後，接管人有責任保護、整理和分配剩餘之資產。清算令與各州接管法規規定了履行這些職責的權力。清算令也應包括某些其他事項，這些項目通常包括以下條款²⁷³：

- A. 清算人的任命。
- B. 州法規定的清算人權力的劃分。
- C. 立即將保險公司的所有帳簿、記錄和資產交付給清算人。
- D. 禁止其他方對清算人、保險人或保單持有人採取行動。

此外，清算令還可以規定向保單持有人發出通知並取消保單。如果安定基金必須介入，則清算令應同時裁定該保險公司之財產和傷亡

²⁷⁰ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, at 12 (2021).

²⁷¹ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, at 14 (2021).

²⁷² See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, at 14-15 (2021).

²⁷³ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, at 15 (2021).

安定基金破產，以啟動財產和傷亡安定基金，在某些州，生命與健康安定基金也可能需要裁定破產，生命與健康安定基金始得介入²⁷⁴。

(2)對保單的影響

法院認為，清算令有效終止未清償的保單，並確定破產保險公司債務和索賠的日期。然而，人壽保險公司的破產呈現出一種獨特的情況，NAIC 示範法規定了生命、健康與年金保險保單應延續其效力。一般而言，人壽及年金保險契約，將轉移給有償付能力的第三方保險公司²⁷⁵。

4. 接管管理

希望成功進行接管的監理機關必須盡快熟悉保險公司的營運與業務，任何潛在的特別代表與工作人員也必須如此。

(1)接管令

接管令授權接管人保護、重整或清算保險公司，並規定各種法定和司法限制，這些限制可能因州和案件而異。根據這些限制和法院的監督，接管人控制保險公司運營的各個方面，從最初的命令到接管人被解職。接管人的責任延伸至保單持有人、債權人、監管機構和其他利害關係人。接管人應與各方進行溝通，並向他們報告接管的進度，接管人多使用網站來達到此目的。該命令可能是因為保險公司受損（通常是保護與重整）或無力償債（清算或在特殊情況下的重整）而發出的，該命令也可能是為了保護在嚴重財務狀況下運營的保險公司而發出的²⁷⁶。

(2)發現問題

對於預期的接管人來說，盡快（最好是在接管令下達之前）與監管機構的工作人員會面非常重要，以討論保險公司困難的原因以及成功恢

²⁷⁴ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 15 (2021).

²⁷⁵ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 15 (2021).

²⁷⁶ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 21 (2021).

復或清算的可能性。來自財務審查員、財務分析師、市場行為審查員和許可代理人的資訊可能有助於接管人確定破產原因。如果可能的話，接管人與保險公司的管理階層、董事會面也很重要。這些會議通常清楚地表明保險公司管理層的合作或敵對程度。在管理層敵對的程度較高時，需要在接管地點增加人員及安全措施來保護資產與相關記錄。在某些情況下，意向收購保密可能很重要，在這種情況下，可能無法與管理層會面。一旦接管開始，接管人的首要行動之一就是維護保險公司財產上的權利²⁷⁷。

(3) 識別重要的過渡要素

保險公司的管理人員、董事和員工可能願意並且能夠向潛在接管人提供有關保險公司僱用的外部顧問建議，包含法律顧問、會計師、精算師所提供的建議。接管人應取得或確保能夠取得，保險公司與所有顧問與服務提供者之間的記錄及合約²⁷⁸。

(四) 小結

在美國，保險公司的破產程序受到專屬的法律與監理框架規範，不適用聯邦破產法，而是由各州法律進行管轄。各州通常依據全國保險監督官協會（NAIC）的模範法案作為基礎，並結合當地需求進行適當調整。當保險公司的經營狀況威脅到保單持有人、債權人或公共利益時，監管機構有權採取相應的行政措施進行干預。

在接管問題保險公司的程序中，監管機構的主要措施包括：一、由監管機構直接接管受困保險公司，對其財務及業務進行全面管理。二、與安定基金協調，確保在清算過程中最大程度保護保單持有人的利益；三、透過重整措施改善保險公司的財務結構及償債能力，以避免直接進入清算程序；四、在清算程序中，清算人需按照既定的優先順序分配公司資產，最

²⁷⁷ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 19-20 (2021).

²⁷⁸ See NATIONAL ASSOCIATION OF INSURANCE COMMISSIONERS, RECEIVER'S HANDBOOK FOR INSURANCE COMPANY INSOLVENCIES, AT 20 (2021).

終解散公司。

接管人在接管過程中主要目標，應即時介入，接管人才能迅速掌握保險公司的財務狀況，確保業務穩定運營並減少資產流失；須保障公共利益以維護保險公司的償付能力，調整其財務及營運策略；以高透明與高效率處理接管程序，平衡程序保密性與利益相關方的知情權，同時確保司法審查及清算程序的效率。

透過上述法律與監理機制，美國保險業在應對破產或財務困難時，能有效平衡保單持有人及債權人的利益，同時維持市場穩定，進一步促進保險市場的發展。

第三節 瑞士

以下將探討瑞士的監理機構對銀行與保險業問題機構處理方式的規範，以及相關法規的意義，FINMA 在處理「太大而不能倒」（TBTF）問題與系統性重要機構的重整與清算方面，累積了豐富經驗與成熟的制度安排，對於金融市場的穩定及投資者保護至關重要。同時，了解外國先進法域的經驗，也能為我國相關法制的改進提供參考，促使我國金融監理機構更加完善，應對潛在的金融危機與市場挑戰。

金融市場監督管理局（FINMA）是瑞士的獨立金融市場監理機構，成立於 2007 年，前身為 1934 年成立的聯邦銀行委員會（Swiss Federal Banking Commission, SFBC）。FINMA 於 2007 年成立，將聯邦銀行委員會與聯邦私人保險辦公室（Federal Office of Private Insurance, FOPI）和反洗錢監理機構（Anti Money Laundering Control Authority, AMLCO）合併，負責確保瑞士金融市場有效運作。其職責是監督銀行、保險公司、金融機構、集合投資計畫及其資產管理公司和基金管理公司。它也對保險中介機構進行監理，負責保護債權人、投資者和投保人。FINMA 監理銀行、保險以及金融市場的權力來自於《金融市場監理法（Financial Market Supervision Act, FINMASA）》第 6 條以及金融市場法案

所賦予，金融市場法中包括《銀行法(Banking Act, BA)》、《金融服務法(Financial Services Act, FinSA)》、《金融機構法(Financial Institutions Act, FinIA)》、《集體投資計劃法(Collective Investment Schemes Act, CISA)》、《反洗錢法(Anti-Money Laundering Act, AMLA)》、《保險監理法(Insurance Supervision Act, ISA)》。以下我們整理瑞士有關的法令並描述其對銀行與保險業之問題機構處理方式。

一、銀行業

(一) 處理問題銀行業的法令與機構

FINMA 的銀行部門負責監督所有瑞士境內或持有瑞士許可的銀行和專業證券交易商，恢復和處置部門則確保太大而不能倒(TBTF)的實施，執法部門則負責執行金融市場立法，並且提供其他部門法律相關支援。由於 FINMA 屬於獨立金融市場監理機構，因此瑞士議會以及政府皆無法就其履行監理職責發布指令，但 FINMA 須接受議會審查；且 FINMA 的資金來源並非納稅人，而是由其在各項監理工作當中所收取的稅金和費用，此外，由 FINMA 監理的機構每年也需要固定繳納費用，以支付監理活動的成本，FINMA 的帳目由瑞士聯邦審計局進行審計。

由於 2007 年末的信貸危機，瑞士的銀行重組程序在解決「太大而不能倒(TBTF)」問題的背景下進行了改革。FINMA 有權力: (Prohl, 2016)²⁷⁹

1. 通知銀行破產令、公告以及通知作為債務人的破產銀行之債權人
2. 任命將負責執行或重新啟動破產程序的破產清算人
3. 確定債權人委員會之職權、法定人數以及表決門檻
4. 任命、組成並制定破產銀行債權人委員會的職權
5. 開啟重組程序並採取保護措施

²⁷⁹ See Silke Prohl, *Reorganization and Bankruptcy of Banks in Switzerland*, p6,p8,(September 6, 2016).

6. 決定破產程序的其他法律要求的實現方式
7. 批准破產清算人的臨時分配
8. 開展重組程序並發布任命重組代理人並制定其職權的裁決
9. 批准重組計劃並確認符合瑞士聯邦銀行和儲蓄銀行法以及銀行和證券經紀人破產法令的要求
10. 在重組程序期間授予過渡銀行有限期許可證
11. 公告破產和重組程序的完成。

管理銀行的金融市場法源自於《銀行法（Banking Act, BA）》第 1b 條、《銀行業條例（Banking Ordinance, BO）》、《國外銀行條例（Foreign Banks Ordinance, FBO-FINMA）》、《資本適足條例（Capital Adequacy Ordinance, CAO）》、《流動資金條例（Liquidity Ordinance, Liq-O）》、《銀行破產條例（Banking Insolvency Ordinance, BIO）》、《會計條例 Accounting Ordinance》。

FINMA 於 1935 年通過銀行法，條文內容於監理銀行、證券交易和抵押債券（mortgage bond）的破產及重整程序，並且對《銀行法》第 28 至第 37M 條（SR 952.0 Art 28~37M）²⁸⁰進行具體解釋並更完善條文規定。

（二）規範對象

根據《銀行法》第 1 條第 1 項規定，銀行、私人銀行（獨資、普通合夥和有限合夥）以及儲蓄銀行，皆稱作銀行，適用本法。

（三）啟動時點

根據《銀行法》第 25 條²⁸¹賦予的職權，FINMA 在以下情況下採取行動：

1. 有合理和實際的擔憂，認為作為債務人的銀行或證券經紀人負債過高

²⁸⁰ See SR 952.0 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Art.28~37M.

²⁸¹ See SR 952.0 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Art.25.

2. 遭遇嚴重的流動性問題

3. 未能履行資本適足率要求。

一旦對於資不抵債的機構啟動破產程序後，此機構就不再產生應付利息；對於有擔保的債權，利息將持續計算直到抵押品被出售或實現；前提是實現收益超過債權的金額以及破產程序啟動前累計的利息（《債務執行和破產法（Debt Enforcement and Bankruptcy Act, DEBA）》第 209 條²⁸²）。若欠款無法被不動產抵押品所償還，則破產程序的啟動會導致無法支付的機構的所有現存債務直接到期（DEBA 第 208 條²⁸³）。

（四）處理方法

瑞士《銀行法》以及《銀行破產條例》下的清算和破產規定比瑞士《債務執行和破產法 Debt Enforcement and Bankruptcy Act（DEBA）》更具靈活性，它們旨在以更加高效的方式確保清算，並專為破產的銀行和證券交易商在大量債權人情況下進行清算而設計。下圖為重組和清算流程圖：

²⁸² See SR 281.1 Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs Art.209.

²⁸³ See SR 281.1 Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs Art.208.

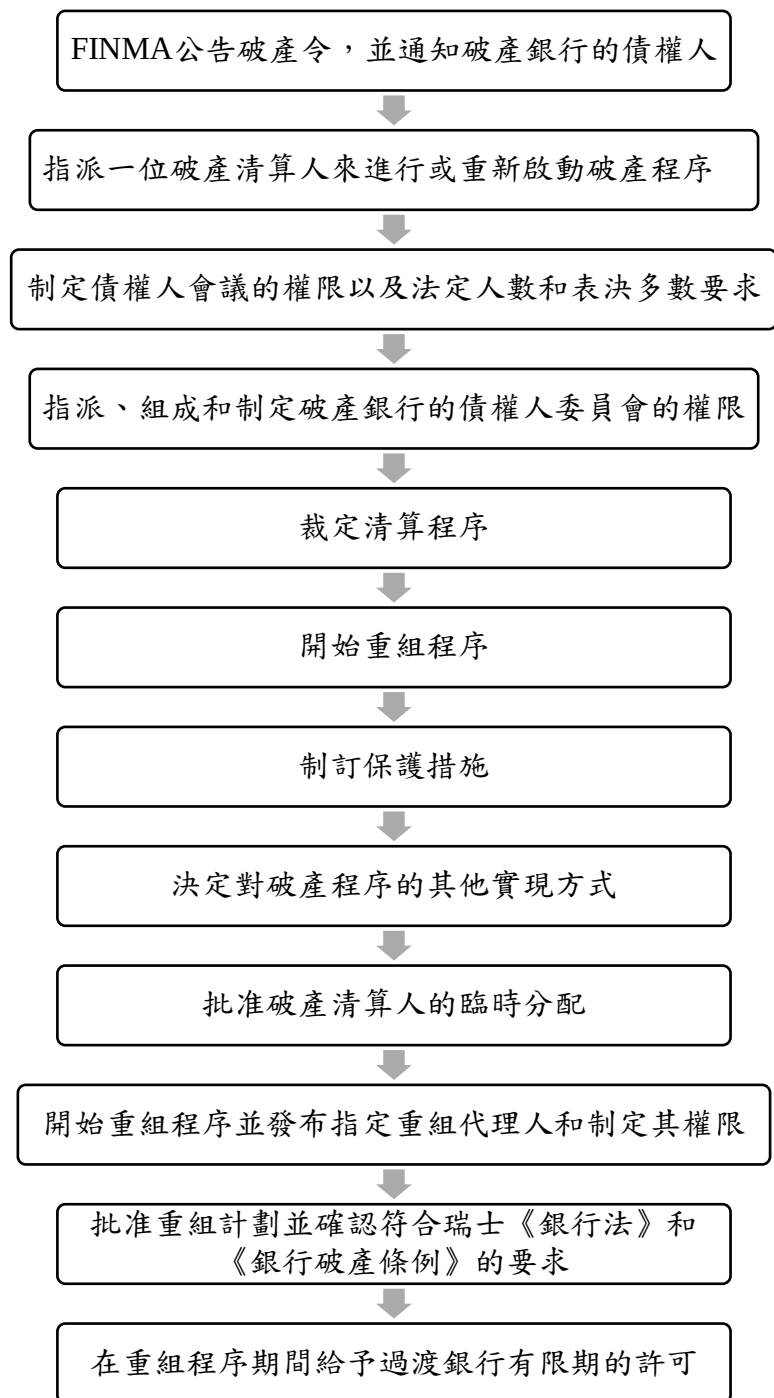


圖 3：瑞士銀行與和證券交易商重組和清算流程

整理自 Prohl (2016)

(五) 清算程序

根據瑞士《銀行法》第 33 條至第 37 條以及《銀行破產條例》，若重組計劃的批准失敗，或重組程序未按照計劃取得預定的結果，FINMA 有權撤銷銀行或證券交易商的執照以終止業務；下令對銀行或證券交易商進行清算；在適當的情況下指定清算人並發布相關公告。以下為清算流程圖：

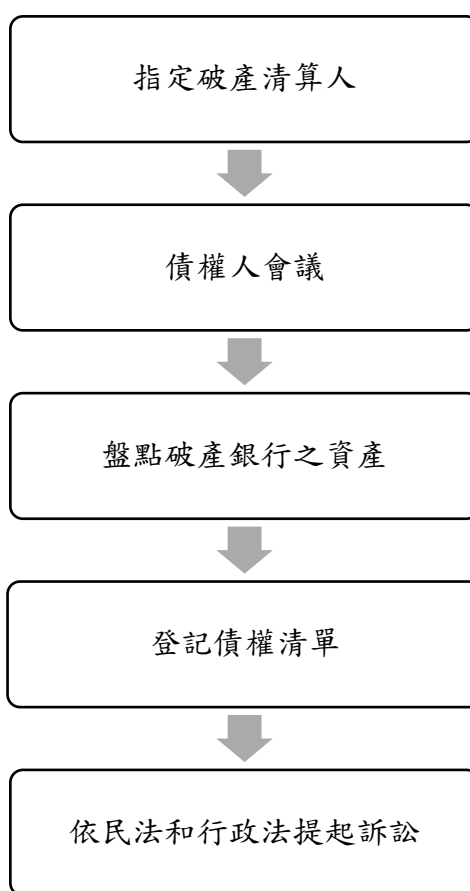


圖 4：FINMA 清算流程圖

1. 指定破產清算人：FINMA 應任命破產清算人，指定破產清算人時，必須確保清算人有足夠的時間和專業知識勤勉、高效和有效地履行職責，並且不存在任何可能損害其履職能力的利益衝突。
2. 債權人會議：如破產清算人認為有必要召開債權人會議，應向 FINMA 提出請求。FINMA 應規定債權人會議之權力、及法定人數以及表決門檻。

所有債權人均有權出席或派代表出席會議，破產清算人應報告銀行資產和程序進度。

3. 盤點破產銀行之資產：破產清算人應編製破產財產清單，除另有規定，清單根據 1889 年 4 月 11 日聯邦法案關於債務執行和破產（DEBA）第 221 至 229 條編制。
4. 登記債權清單：破產清算人應就登記的債權進行核實，清算人可以親自詢問並要求債權人提供補充證明。破產清算人應決定是否承認債權、在何種程度上承認債權、依什麼級別承認債權，並訂定債權表。
5. 依民法和行政法提起訴訟：在啟動破產程序時，已經屬於民事或行政法訴訟標的的債權必須先在債權備忘錄表中註明。

(六) FINMA 對於銀行的破產處理

瑞士《銀行法》賦予 FINMA 解決銀行問題的能力，但處理系統性重要銀行則需要事先進行規劃。若確定無法解決銀行困境，FINMA 將撤銷該銀行的執照，將銀行置於破產狀態並且公開宣布。破產程序的目的為依照債權人等級平等的滿足所有債權人的債權。啟動破產程序後，該銀行的客戶在其瑞士子公司和分行的特權存款最高可達每位存款人 10 萬瑞士法郎，將從破產機構的可用流動資產中支付。如果流動資產不足以支付全額，則存款保險人保護計畫將盡可能彌補最多 10 萬瑞士法郎的限額。所有剩餘的部分以及其他存款和資產最終將根據債權人等級進行處理。代表客戶持有的託管資產被隔離並轉回給客戶。只有在所有與資產和負債認定有關的訴訟得到解決並且破產銀行的所有資產都已變現後，才會支付清算股息。破產程序隨著銀行從商業登記冊中刪除而結束。如果將部分業務出售給其他市場參與者，清算過程可能會加速。

FINMA 會指派一名清算人在 FINMA 監督下進行破產清算；包括支付受保護的存款、分配任何隔離資產（Segregated assets）、變現銀行資產、制定債權清單（Claims Schedule）、進行訴訟和進行破產分配（Bankruptcy

dividend)²⁸⁴。FINMA 可以召開債權人會議或債權人委員會。法律將委員會定義為代表債權人整體利益的監督機構。清算人每年至少一次以通函形式向破產銀行的債權人通報清算程序的狀況。

(七) 系統性重要性銀行之處置

根據 FINMA 2023 年決議報告內容 (FINMA, 2023a)²⁸⁵，具有系統性重要性的銀行需制定經 FINMA 批准的復原和緊急計劃。同時，FINMA 也為這些機構準備了處置計劃。這些計劃旨在確保金融機構在不失去其系統性重要性功能的前提下進行重組或清算。FINMA 針對 TBTF 的銀行主要解決策略是透過單點介入²⁸⁶ (Single point of entry, SPoE) 策略。FINMA 在集團最高層級干預，對銀行資本重組。瑞士兩大主要銀行 (瑞士信貸集團和瑞銀集團) 都有這樣的控股公司。這種方法有利於母國監理機構統一執行整個集團的解決程序，避免不同監理機構在不同司法管轄區競爭解決銀行內不同實體所導致的複雜爭議。

1. 內部資本重組：內部資本重組為 FINMA 針對 TBTF 的處置策略。如果危機導致子公司出現損失，包括國外子公司，SPoE 方法確保這些損失能夠得到彌補。銀行集團隨後通過內部機制進行資本重組。集團控股公司借出債權轉換債券所籌集的資金給其運營子公司。如果其中一家子公司遭受過度損失，控股公司可能會放棄對內部貸款的還款 (債務豁免)。在一家大型銀行進行債權轉換後，通常會進行全面的重組，根據 FINMA 批准的重組計劃進行。儘管債權轉換有助於銀行重建資本並確保遵守監理要求，但重組的目的是使銀行能夠回歸可持續的商業模式。

2. 內部紓困 (Bail-in)：內部紓困期間，債權人的債權被轉換為股本，有助於重建銀行的資本基礎。債權轉換有明確的規則，主要是按照優先順序將債

²⁸⁴ 破產分配 (bankruptcy dividend)：破產程序中向債權人分配的款項。當企業宣告破產時，其資產將被出售或清算以支付債務，這些資產的收益被分配給債權人。

²⁸⁵ See FINMA, FINMA publishes report and lessons learned from the Credit Suisse crisis, p22, (19 December, 2023), <https://www.finma.ch/en/news/2023/12/20231219-mm-cs-bericht/>.

²⁸⁶ 單點介入 (Single Point of Entry, SPE)：解決策略涉及在最高母公司或控股公司層面，或者在單一機構上，由單一的解決機構應用解決權力，例如債權轉換和/或轉移工具。解決應用最有可能發生在負責全球集團綜合監理的本地轄區。

權人的要求轉換為公司股份。首先，公司的股本被減少，然後是次要的債權轉換，接著是其他高級債務，最後才是非優先存款（即超過 10 萬瑞士法郎的存款）。足夠的可紓困債權使銀行資本恢復到所需水平才能讓內部紓困成功。因此，具有系統重要性的銀行必須持有停止經營資本（Gone concern capital）²⁸⁷。破產資本工具在資產負債表上作為負債持有，通常包括一種稱為內部紓困債券的特定類型的債務工具。大型銀行的內部紓困後會按照 FINMA 批准的重組計劃進行徹底重組。雖然內部紓困對銀行進行了資本重組並恢復了對監理要求的遵守，但重組的目的是使銀行恢復可行的業務模式。

3. 重組：重組程序的主要目標是使銀行能夠根據重組計劃繼續業務。如果有實際且合理的機會使過度負債的銀行恢復和實現財務穩定，FINMA 有權開展重組程序。FINMA 任命一名重組代理人。在整個重組程序期間，重組代理人必須確保銀行業務活動的所有準則都得到履行(BA 第 28 條²⁸⁸)。

過度負債的銀行之重組計劃需經 FINMA 批准，且無須徵得股東同意（BA 第 31 條²⁸⁹）。重組計劃可以規定企業行為，如增加股本，重組計劃包含了重組程序的核心要素，以及在實施重組計劃後銀行的資本結構，同時還包括需要在商業登記冊和土地登記冊中登記的變更和交易（BIO-FINMA 第 44 條²⁹⁰），BIO-FINMA 第 44 條第 2 項重組計畫提供以下內容：

- (1)未來符合執照要求。
- (2)銀行的資產和負債。
- (3)銀行未來的組織和管理，以及如果該銀行是集團或財團的一部分，則集團或財團的未來組織。
- (4)重組計劃是否以及如何影響銀行債權人和所有者的權利。

²⁸⁷ 停止經營資本（Gone Concern Capital）：解決方案所需，或預留的損失吸收資金。

²⁸⁸ See SR 952.0 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Art.28.

²⁸⁹ See SR 952.0 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Art.31.

²⁹⁰ See SR 952.05 Ordinance of the Swiss Financial Market Supervisory Authority on the Insolvency of Banks and Securities Firms Art.44.

(5)根據 BA 第 32 條²⁹¹對法律行為提出異議並主張民事責任的權利是否被排除。

(6)目前銀行治理機構的人員哪些將保留管理的工作，以及為什麼這符合銀行、其債權人和所有者的利益。

(7)機構成員的遣散費。

(8)需要在商業登記處或土地登記處登記的交易。

4. 清算：如果重組計劃批准失敗，或重組程序沒有按照重組計劃的預期執行，FINMA 有權撤銷銀行或證券經紀人的營業執照，並下令清算銀行。在任命清算人後進行相關公告，破產清算人無論資產位於瑞士還是其他司法管轄區，都要對破產銀行的破產資產進行清點。資產清點必須根據破產程序開始時的資產市場價值進行。FINMA 批准破產清算人就保障破產資產所需採取的措施的請求。銀行代理人確認破產清算人列出的清單的完整性和準確性，並確認完成了清點程序。銀行的債務人和通過抵押取得破產銀行資產的持有人必須在法定期限內向破產清算人報告並交付資產。在書面債權方面，FINMA 有權放棄對債務人向破產清算人報告的要求。

(八) 小結

瑞士信貸快速退場的主要原因可以歸結為瑞士監理機構的快速介入和政策設計的靈活性。FINMA 和瑞士央行迅速採取行動，防止銀行倒閉可能引發的系統性風險，這得益於瑞士金融監理制度的高度集中和決策效率。FINMA 根據 CAO 的規定強制要求減記 160 億瑞士法郎的 AT1 債券，迅速增強瑞士信貸的資本狀況，並推動瑞士銀行快速收購瑞士信貸，避免了進一步的市場恐慌。此外，瑞士聯邦政府通過緊急法令修改《合併法》，簡化合併程序並提供流動性援助貸款的聯邦擔保，確保交易能夠快速完成。迅速且具強制性的監管干預和靈活的法律調整展現瑞士在應對金融危機中的高效應變能力，成為促成瑞士信貸快速退場的關鍵因素。

²⁹¹ See SR 952.0 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen Art.32.

二、保險業

如果保險業違反監理要求，FINMA 向保險公司提供了適當的期限改善其狀況，並同時會監督保險公司的改善工作。FINMA 可以下令採取連帶的保護措施，例如凍結捆綁資產²⁹²（Tied Assets）或禁止保險公司接受新客戶。保險公司也可以選擇在自願與能夠確保償付能力的基礎上以自然終止的方式結束其業務（Run-off）。若依然有破產風險，FINMA 將採取必要措施，啟動破產程序。

（一）處理問題保險業的法令與機構

1. 監理機關

根據《金融市場監理法（Financial Market Supervision Act, FINMASA）》第 21 條規定，FINMA 可獨立、自主進行監理活動。根據《保險監理法（Insurance Supervision Act, ISA）》第 46 條規定，FINMA 的任務如下：

- (1) 確保保險和監理法規的遵守
- (2) 檢查保險公司和保險中介機構是否享有良好聲譽，並提供擔保，以確保他們履行本法律下的義務
- (3) 監督保險公司遵守商業計劃之情況
- (4) 確保保險公司具有償付能力，依照規定設立技術準備金，並妥善管理投資資產。
- (5) 監督適當執行理賠處理，在 1958 年 12 月 19 日的《道路交通法（Road Traffic Act）》第 74 條機動車責任保險²⁹³中規定。
- (6) 保護被保險人免受保險公司和保險中介機構濫用
- (7) 針對危害被保險人利益的投訴採取行動

²⁹² Tied assets: 關於銀行或金融機構特定用途的資產，例如用作抵押貸款或擔保信貸的房地產、股票或債券等。這些資產不能用於其他目的，受法律或協議約束，並受到監理。

²⁹³ See SR 741.01 Strassenverkehrsgesetz Art.74.

FINMA 採用原則基準 (Principles-based)²⁹⁴、風險導向的方法對保險公司進行監理。保險公司的潛在風險越大，監理越嚴格。FINMA 為了確保監理強度以及有效利用資源，將受監理的機構分為五級；監理類別的基準為：(1) 債權人、投資者、被保險人、對金融的影響力、以及對瑞士金融中心聲譽的潛在風險；(2) 根據資產負債表總額，從一級（風險極高、主要且複雜的公司）到五級（風險較低）。高風險的公司會受到更加密集的監理，其關鍵因素是風險類別和 FINMA 對公司的評級。如果一家公司在某個類別內的評級參數結果為負值，相關的審計範圍將受到更加密集的監理。

FINMA 在保險業所有分公司的保險監理活動中使用以下工具：

(1) 瑞士償付能力測試 Swiss Solvency Test (SST)：瑞士償付能力測試是一種現代監理工具，以風險為基礎的總資產負債表方法。保險公司須對其資產和負債的價值提供符合市場的評估；一年內對這些資產負債表可能發生的變化進行模擬，以獲得所需的總資本。保險公司必須每年至少向 FINMA 提交一次 SST 報告供審核。如果可用資本（風險承擔資本）超過規定資本（目標資本），則滿足償付能力要求。如果保險公司即使在不利條件下也能高機率履行其對被保險人的所有義務，則其資本充足。

(2) 保險公司的投資活動：2006 年 1 月 1 日生效之《保險監理法》及 2024 年 1 月 1 日生效之監察條例 (SO)，對於保險公司投資活動亦有適用，關於保險公司投資活動的規範旨在確保投資活動符合保險公司的風險能力、償付能力和業務活動。

(3) 技術監測：保險公司有義務設立準備金以支付其合約義務。FINMA 每年需審查其遵從情況。

²⁹⁴ 參閱 陳春山、李智仁，建立以『原則為基準 (Principles-based)』之證券商監理制度，中華民國證券商業同業公會委託研究計畫，二〇〇九年七月。原則基準 (Principles-based)：重原則性之規範，在法律中賦予決策者及受規範之對象，更彈性之空間。對於監理者而言，可以讓其於花費最少成本之情況下，選擇最適宜之監理手段，有助於促進實質平等，同時降低武斷裁量之機會。

- (4)定期收集資訊：FINMA 每年都會從其監理的所有保險公司收集廣泛的財務報告數據。保險公司有義務向 FINMA 提供額外資訊並滿足其監理報告要求。每年 4 月底，FINMA 都會向保險公司收集上一年資產負債表和損益表的大量資料。
- (5)治理評估：FINMA 定期收集保險公司治理資訊，並關注保險公司的基本治理結構、監督管理機構（董事會、執行董事會）以及控制部門（風險管理、合規和內部審查）。收集的數據使 FINMA 能夠評估保險公司的治理結構並發現其缺陷。定期收集資料也使 FINMA 能夠監理特定時期內公司治理的進展。治理評估結果納入保險公司的整體評估和 FINMA 的監理流程。
- (6)強化監理：若保險公司陷入困境和不穩定狀態，例如流動性覆蓋比率（LCR）要求至少 100%的流動性覆蓋率，確保在 30 天內能夠滿足短期負債、最低資本要求（Minimum Capital Requirement, MCR）、付能力測試高於 100%、風險承擔限額（Concentration and Exposure Limits）超過資產的 25%、保費收入不足以承受預期理賠成本和營運費用等；或在某些領域出現風險增加的跡像或出現監理問題，FINMA 會加強對該公司的監理。由內部委員會決定建立強化監督小組的必要性。強化監理（Intensive supervision）專門處理問題案例的跨領域團隊，包括策略服務、執法、復原與處理和營運部門。復原與處理部門專注於落實「大而不倒」（TBTF）要求；執法部門在危機期間負責執行金融市場法規並提供法律支持，稱為團隊強化監督（Team Intensive Supervision, TIS），可以採取以下措施：進行現場監督審查、主導各方進行討論與談判、直接監督操作程序。

2. 法律

管理保險的金融市場法源自於《保險監理法（Insurance Supervision Act, ISA）》、《保險監理條例（Insurance Supervision Ordinance, ISO）》、《FINMA 保險監理條例（FINMA Insurance Supervision Ordinance, ISO-FINMA）》、

《FINMA 保險破產條例 (FINMA Insurance Bankruptcy Ordinance, BIO-FINMA)》和《保險契約法 (Insurance Contract Act, ICA)》。聯邦保險監理條例管理瑞士私人保險公司和保險活動的監理，而 FINMA 保險監理條例則是更詳盡的定義保險監理法和監理條例的條款。

(二) 規範對象

根據 ISA 第 2 條第 1 項²⁹⁵規定，以下皆須受本法監督：

1. 總部位於瑞士的保險公司
2. 總部設在國外的保險公司在瑞士或瑞士境內進行保險活動，但須遵守不同的國際條約規定
3. 保險中介人
4. 保險集團及保險企業集團
5. 總部位於瑞士的特殊目的保險公司 (Insurance special purpose company, SPC)

(三) 處理方法

ISA 第 51 條及第 52 條針對不同情況，給予 FINMA 不同的處理手段：

1. 中介機構不遵守保險監理法、FINMA 的法規或命令，或使被保險人利益受損時

根據 ISA 第 51 條²⁹⁶規定，中介機構不遵守保險監理法、FINMA 的法規或命令；或是使被保險人利益受損，FINMA 應採取以下措施：

- (1) 禁止隨意處置保險公司的資產
- (2) 命令扣押或凍結資產

²⁹⁵ See SR 961.01 Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen Art.2.

²⁹⁶ See SR 961.01 Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen Art.51.

- (3)將保險公司的全部或部分權力轉讓給第三人
- (4)經另一家保險公司同意，將保險組合及相關捆綁資產（Tied Assets）轉移給另一家保險公司。
- (5)命令變現被捆綁資產
- (6)要求解除受託全面管理、監督、控制或管理的人員或總代表和負責精算師的職務，並禁止其在五年內繼續從事任何保險活動
- (7)將仲介人從第 42 條提及的登記冊中刪除
- (8)根據第 18 條的規定，將保險企業的資產分配至捆綁資產，直到達到目標金額。
- (9)命令延遲並推遲到期日

2. 保險公司在陷入困境時

- (1)重組：根據 ISA 52a 之 1²⁹⁷，若 FINMA 評估認為重組保險公司或繼續提供保險服務是可行的，FINMA 即可啟動重組程序，並委託重組官員規範詳細程序。以下為 ISA 52b²⁹⁸重組計劃說明如何降低破產風險和須採取之措施以實現目標，計畫可提供：

- A. 將保險投資組合或部分具有資產和負債的保險公司轉讓至其他法律實體，以此可減輕公司財務壓力。受讓方在重組計劃批准後得更換保險公司。
- B. 減少原有股本和發行新的股本，將債務轉換為股權並減少應收帳款
- C. 對保險契約進行重大調整，即限制或排除被保險人在保險契約下的權利

- (2)清算：若 FINMA 撤銷保險公司的營業執照，表示其保險公司解散，

²⁹⁷ See SR 961.01 Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen Art.52a.

²⁹⁸ See SR 961.01 Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen Art.52b.

FINMA 將指定清算人並監督其活動。

(3)破產：若符合保險監理法第 51a 條第 1 項的要求，並且無重組的前景或者重組失敗，FINMA 將吊銷保險公司的執照，並宣布破產；FINMA 指定一名或多名破產清算人。

(4)自然終止 (run-off)：根據 ISA 第 60 條²⁹⁹規定自願放棄執照至解除監管的程序。保險公司必須向 FINMA 提交一份自然終止 (run-off) 計劃以獲得放棄執照許可。自然終止計劃必須包含以下資訊：

A. 保險公司清算由保險契約所產生的財務義務

B. 為此目的提供的資源

C. 負責人的資訊

FINMA 根據公司的償付能力、財務健康狀況、市場前景、監理合規性及客戶保護等評估公司能否自然終止公司業務。若公司有足夠的資產和流動性履行現有保單的賠償責任，且通過財務報表、獲利能力、資產負債健康程度及未來現金流預測審查，判斷公司具備可持續的財務狀況；若市場表現不佳但仍能妥善管理現有責任，公司或許能逐步清理未了責任進而進入自然終止狀態。若公司無法滿足 FINMA 的監理要求，可能直接面臨破產清算。FINMA 的首要考量是保護投保人與債權人的權益，若自然終止計畫能有效保障客戶利益，監理機構更傾向以自然終止結束業務。

被吊銷許可證的保險公司不得在相關保險領域開設新的保險業務，且現有保險契約的條款和範圍均不得延期；保險公司只有在履行保險契約的所有義務並履行了保險監理法規定的其他義務後，才會解除監管，並退還所提供的擔保。

²⁹⁹ See SR 961.01 Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen Art.60.

(五) 小結

FINMA 在保險業監理中擔當核心角色，以法律框架和多層次的監理工具對保險業進行嚴格監理，確保保險公司遵守償付能力要求、妥善管理投資、建立技術準備金及履行契約義務。透過原則基準及風險導向的方式，確保保險公司運作合規並保障被保險人利益。FINMA 對保險業採用分級監理，根據風險程度將保險公司劃分為五級，對高風險公司進行更密集監理。其監理工具包括瑞士償付能力測試（SST）、技術監測、投資規範、定期財務與治理資訊收集等，全面評估公司的償付能力與治理狀況。此外，對於違反規範或陷入困境的保險公司，FINMA 可採取資產凍結、保險組合轉讓、重組、清算或破產等措施，必要時設立跨領域團隊進行強化監理。自然終止（Run-off）則提供保險公司在確保償付能力的基礎上自願結束業務的選項。這些措施不僅能夠強化保險公司的財務穩健性，還能維護瑞士金融市場的整體穩定性與聲譽，並在法律框架支持下保障被保險人權益，避免風險外溢。

臺灣雖已建立保險監理制度，但在風險導向監理、分級管理及對高風險機構的強化監理上仍有進一步完善空間。瑞士的償付能力測試（SST）較接近經濟資本模型，並有較為具體的清償能力計算方法，能夠更精準評估保險公司的風險與資本需求，可作為台灣改善現有風險管理工具的參考。此外，瑞士對治理評估的重視和數據收集的全面性，對於提升保險公司治理結構與市場透明度同樣具有啟示。

第四節 日本

一、銀行業

以下擬就日本銀行業退場處理制度提出說明。首先日本銀行業的退場處理制度可區分為三大措施架構，亦即（1）存款保險定額保障之措施；（2）應對金融危機之措施；（3）有秩序處理之措施。

從歷史發展觀之，日本存款保險制度起源於 1960 年代，而在 1980 年代中期

引入資金援助方式，遂奠定「存款保險定額保障之措施」之基礎。1990 年代日本不良債權問題日益嚴重，為因應該問題所制定之暫行性法案，於 2000 年代前期演變為常設性之「應對金融危機之措施」。其後鑒於 2008 年金融海嘯後，為防範「大到不能倒」問題，乃透過修正存款保險條例，建立「有秩序處理之措施」。以下先針對「存款等定額保障」制度進行析論。

(一) 存款保險定額保障之措施

1. 金融整理管理人制度與繼承銀行制度

前章第三節所述之日本振興銀行案例，即屬於存款保險定額保障措施的運用例子。

永久化的金融整理管理人制度是在《存款保險法》中所重新構築者。根據日本《存款保險法》第 74 條之規定，金融廳長官在以下情況可以命令對該金融機構實施金融整理管理人管理：(1) 無法完全清償債務時，(2) 有停止支付存款等的可能時，(3) 已停止支付存款等時。

金融整理管理人代表退場金融機構，執行業務、管理和處置財產，並對前任經營者追究責任，如提起民事訴訟或刑事告發等。管理期限最長為自處分日起 2 年內。此些基本框架與《金融再生法》³⁰⁰下的制度相似。

繼承銀行制度是在金融整理管理人無法迅速找到接管金融機構時的退場處理方法。它將退場金融機構的業務暫時移交給繼承銀行，由繼承銀行尋找接手的金融機構，進行營業轉讓，完成退場處理。

繼承銀行制度的基本框架與《金融再生法》下的制度相似，但有所改進。在《金融再生法》下，設立繼承銀行的前提是存在需要業務承繼的退場金融機構。而在永久措施中，即使不存在退場金融機構，也可以預先設立繼承銀行。

2. 定額保護下金融整理管理人的退場處理

³⁰⁰ 日文原文：「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」。

自 2001 年度退場的金融機構開始，適用基於 2000 年修訂《存款保險法》的永久措施金融整理管理人制度。存款全額保障的特例措施延長至 2002 年 3 月底。金融廳在下達管理命令的同時任命金融整理管理人。對於銀行，通常選任存款保險機構、律師和註冊會計師的組合；對於合作組織的金融機構，則多選任該系列組織的出身者、當地金融實務專家和律師的組合。

退場金融機構的經營管理和業務運營全權由金融整理管理人負責，設立「管理人會議」作為決策機構，審議經營事項。為適當執行業務，尚設立包括退場金融機構高級職員在內的「業務運營會議」，審議融資案件、費用支出等經營事項。

選擇營業轉讓對象時，要求選擇過程的透明度和說明責任。為最小化成本，採用競標方式，向多個可能的候選人公平提供信息，要求他們提出接手和價格條件。選擇轉讓對象是退場處理業務中最重要的事項，由金融廳、金融整理管理人和存款保險機構本部協作完成。此外，退場金融機構的資金周轉以最大限度的自助努力籌集為前提，如仍需資金，則通過日本銀行的貸款（日銀特別融資）處理。

對存款的全額保障措施於 2002 年 3 月底結束，2002 年 4 月以後轉為定額保障。但是，從 2002 年 4 月到 2005 年 3 月底，特定存款（活期存款、普通存款、特別存款）的全額保護仍然繼續（即所謂的部分賠付實施）。2005 年 4 月以後，受存款保險保障的存款等金額，對於結算用資金³⁰¹仍是全額保障，除此之外的存款等則按每家金融機構、每位存款人限額保障本金 1,000 萬日圓和利息。

定額保護下金融整理管理人進行退場處理的基本框架如下³⁰²，退場處理從資產劣化防止的角度出發，金融整理管理人迅速進行營業轉讓，儘早結束。為此，制定快速營業轉讓程序，利用民事再生程序，使金融整理管理

³⁰¹ 結算用資金是係指符合三項要件（無利息、要求即付、提供結算服務）的特定結算性存款（活期存款、無利息普通存款、特別存款〔外匯交易相關〕）。參見《存款保險法》第 51 條之 2。

³⁰² 參閱預金保險機構（2009），《平成金融危機への対応》，金融財政事情研究会，118 頁。

人能夠持續擁有退場金融機構的業務執行權及財產管理處分權。因此，退場處理的時程為退場後半年進行營業轉讓，一年後根據再生計劃對債權人進行第一次償還，結束管財人的管理。從獲得對營業重啟的信任並維持企業價值的角度來看，迅速獲得法院的再生程序開始裁定乃係必要。為此，退場金融機構與繼承銀行在退場後半年內簽訂營業轉讓的基本協議契約。

退場金融機構迅速確定退場時的存款等債權，向存款保險機構提交存款人資料，接收機構的名義整合結果，準備受存款保險保障的支付等營業重啟事宜。融資業務須注意防止資產劣化，避免新損失之發生。退場金融機構根據存款保險法從存款保險機構借入受保障存款和結算債務的支付資金、防止資產價值下降的貸出資金，採取法律程序使退場時債務不償還原則的例外處理成為可能。

在退場後半年的營業轉讓時，未轉讓給接手金融機構的不良債權，從最大化對一般債權人的償還資金和公正處置資產的角度來看，將嘗試向一般投資者出售。至於未成立及不適格的資產則出售給整理回收機構。

(二) 應對金融危機之措施

關於對金融危機的應對措施，日本《存款保險法》第 102 條第 1 項規定，當認為日本或該金融機構經營所在地區的信用秩序之維持，可能遭受極為重大的妨礙時，亦即「危機性狀況」，內閣總理大臣得在聽取金融危機應對會議³⁰³之意見後，認定有必要採取例外措施。

關於認定採取應對金融危機措施之必要性，《存款保險法》第 102 條規定三種金融危機應對措施，其中第一款措施為資本增強制度，第二款措施和第三款措施為金融機構退場處理制度。第二款措施是由金融整理管理人管理退場金融機構，對接手的金融機構等提供超過賠付成本的資金援助，存款得

³⁰³ 根據日本《內閣府設置法》第 42 條第 1 項之規定，金融危機應對會議根據內閣總理大臣的諮詢而召開，其職責是就金融機構等大規模且連鎖性退場等金融危機的應對方針及其他重要事項進行審議。該會議由內閣總理大臣（議長）、內閣官房長官、金融擔當大臣、財務大臣、日本銀行總裁、金融廳長官組成。此機制是日本金融監理體系中應對系統性風險和金融危機的關鍵組成部分，旨在確保在面臨重大金融風險時能夠迅速、有效地做出國家層面的決策和反應。

到全額保護。第三款措施是將《金融再生法》下的特別公共管理制度重構為永久性措施的特別危機管理制度，存款等得到全額保護。兩者都是在平時定額保障存款等的框架下不適合應對的「危機性狀況」中，作為例外措施全額保障存款等的制度³⁰⁴。

1. 第一項措施（資本增強）

第一項措施是針對尚未退場或陷入債務超過的金融機構，由存款保險機構通過認購股份等方式進行資本增強，避免其退場。已陷入退場狀態的金融機構適用第二款措施或第三款措施，不適用第一款措施。引入第一款措施的目的是通過退場前的早期救助，抑制退場處理成本即公共資金的投入金額，並減少經濟和社會損失。

《金融早期健全化法》³⁰⁵的資本增強是基於「危機性狀況」，對包括退場或債務超過可能性較低的多數金融機構進行資本增強，以避免系統性風險和「借貸緊縮」。相比之下，第一項措施是對自有資本比率下降的個別金融機構進行資本注入，避免其退場及系統性風險。第一款措施的實際案例為前章第三節所提及，發生於2003年6月的里索那銀行事件。

2. 第二款措施（特別資金援助）

第二款措施是在超出賠付成本範圍內提供資金援助，在可能發生系統性風險的情況下，如同全額保障期一樣，全額保障退場金融機構的存款等，以維護金融系統之穩定。資金來源為金融危機特別帳戶。

當通過第一款措施進行資本增強的金融機構無法實現經營改善而退場時，或無法及時發現和糾正而第一項措施已無法應對時，可能適用第二款措施。根據債權人平等原則，所有存款人和債權人都將得到保護。在日本目前尚無第二款措施的實際案例。

3. 第三款措施（特別危機管理銀行）

³⁰⁴ 參閱預金保險機構（2009），《平成金融危機への対応》，金融財政事情研究会，108頁。

³⁰⁵ 日文原文：「金融機能の早期健全化のための緊急措置に関する法律」。

第三款措施是對《金融再生法》下特別公共管理制度的修訂。存款保險機構強制取得退場金融機構的所有股份（暫時國有化），由金融主管機關選任的董事和監事進行該金融機構的管理和經營，將不良債權轉讓給回收整理機構，向接手的金融機構轉讓股份等，從而結束特別危機管理。

與《金融再生法》下的特別公共管理制度相比，存款保險機構無條件取得金融機構全部股份，以及特別危機管理金融機構追究舊經營團隊之責任等基本框架相同。不同之處在於通過金融危機應對會議的啟動決定程序，第三款措施更為嚴格，且須確保其客觀性和透明度，啟動決定要件限定為債務超過等情況。第三款措施的實際案例為前章第三節所提及，發生於2003年11月的足利銀行事件。

（三）有秩序處理之措施

1. 前言

自2007年起的國際金融危機中，系統上重要的金融機構（例如全球系統重要銀行，G-SIB等）面臨的「大到不能倒（Too Big to Fail）」問題被凸顯出來。因此，隨後金融規制改革便著重於解決此一問題³⁰⁶。日本的金融監理當局也隨著國際局勢的演變，積極應對此一國際監理規範的變化。

經歷全球金融危機後，世界各國清楚地認識到金融機構的退場可能透過國內外金融市場傳播，對實體經濟造成嚴重影響。基於如此的經驗和反思，國際間展開討論，旨在建立一個即使金融機構面臨退場的情況下，亦能進行「有秩序處理」的框架³⁰⁷。2011年10月，金融安定理事會（Financial Stability Board；FSB）制定一套新指南《金融機構有效退場處理框架的關鍵特性》（Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions）（以下簡稱「關鍵特性」），並在2011年11月的G20坎城峰會

³⁰⁶ 參閱日本銀行金融機構局、金融庁監督局、預金保險機構調査国際部（2022）〈巨大金融機関の破綻処理制度改革の軌跡：10年目の節目を越えて〉，《日銀レビュー》，2022年7月號，1-2頁。

³⁰⁷ 參閱黒川洋（2023），〈EU銀行同盟における単一破綻処理メカニズムの運用と課題〉，《証券経済研究》，第121期，57-59頁。

上獲得國際同意。與此些國際討論同步，美國和歐盟已經開始建立新的金融機構退場法制。美國及歐盟的法律特點在於，它們透過所謂的「納稅者不負擔」和「責任分擔」機制來吸收破產金融機構的損失，並採用無抵押債權人等的負擔以回避系統性風險的產生³⁰⁸。此些措施包括破產金融機構的資產和權利向接收金融機構的順利轉移。相對於美國及歐盟，日本則是在於 2014 年通過修訂存款保險法，引入一個新的框架「為金融系統的穩定而對金融機構的資產及負債進行有秩序的處理」³⁰⁹（以下稱為「有秩序處理之措施」方案）。此一「有秩序處理之措施」的新框架不僅針對銀行危機，尚且涵蓋原本不在既有框架覆蓋範圍內的非銀行金融機構，以預防可能通過市場在全球範圍內傳播的市場型系統性風險。在過去 10 年間，日本的金融監理當局與金融機構合作，逐步推進公共制度的建立、金融機構的態勢構築，以及實踐中的課題處理。

本節將先回顧自 2011 年金融安定理事會公布基本指針以來的進展，特別是聚焦於系統上重要銀行的破產處理。之後針對日本對金融機構破產處理法律的改革進行介紹，分析日本對非銀行金融機構可能引起的系統性風險所應對之相關措施。

2. 全球金融危機後的退場制度變革

2008 年 9 月，隨著雷曼兄弟的經營破產，全球範圍內經營的巨大金融機構接連陷入信用危機，嚴重的金融危機對實體經濟產生廣泛影響，進而加劇全球經濟的惡化。在此一情況下，巨大金融機構若無秩序地退場，可能對各國的金融與經濟系統造成極其嚴重的負面影響。因此，巨大的金融機構無法退場，不得不通過公共資金的注入進行救助，從而暴露了所謂的「大到不能倒（Too Big to Fail；TBTF）問題」。事實上，在金融危機的震源地美國及受其影響較大的歐洲，許多包括投資銀行、商業銀行和保險公司在內的巨大金融機構都被政府注入公共資金進行救助。公共資金的救助

³⁰⁸ 參閱飯塚徹（2022）〈世界金融危機後の銀行の破綻処理法制の考察：米国・EU・英国における「秩序ある処理」の枠組みの法制化を踏まえた検討〉，《教育総合研究》，第 6 期，15-17 頁。

³⁰⁹ 日文原文：「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置」。

實際上意味著金融機構在平時的利潤由股東和經營者享受，而經營惡化時的損失卻由一般納稅人承擔，因此遭受到強烈批評³¹⁰。此外，政府在經營惡化時提供支援的「沉默的政府擔保」³¹¹（Implicit Subsidy）將可能引發金融機構經營上的道德風險，增加積極承擔風險的誘因。更進一步而言，此種「沉默的政府擔保」可能會為巨大金融機構提供不公平的便利，例如以有利的條件籌集資金，從而可能扭曲平時的競爭環境。

基於此些嚴重問題的反思，為解決 TBTF 問題，所謂的「有秩序退場處理」³¹²制度得到建立。「有秩序退場處理」其重點如下。首先，即便是全球系統重要銀行（Global Systemically Important Banks；G-SIB）³¹³退場，亦要確保其主要業務通過轉移給繼承公司方式繼續運營，以避免對金融系統造成嚴重影響。其次，退場帶來的損失應由退場的 G-SIB 的股東和債權人承擔，亦即所謂的「Bail-In」³¹⁴（內部救助），從而避免納稅者負擔。此外，隨著經濟和金融的全球化，雷曼兄弟事件的影響通過金融市場傳播到全世界，因此在解決 TBTF 問題上，進行國際協調的重要性也再次被認識到。2008 年 11 月的 G20 華盛頓峰會將「有秩序退場處理」作為議題，此

³¹⁰ 參閱小立敬（2016），〈金融・証券規制 G-SIBs、G-SIIs、CCP に係る破綻処理の実行可能性を確保するための政策措置の整備状況〉，《野村資本市場フォータリー》，第 20 卷第 2 期，120-124 頁。

³¹¹ 日文原文：「暗黙の政府保証」。

³¹² 日文原文：「秩序ある破綻処理」。

³¹³ 「全球系統重要銀行」（Global Systemically Important Banks，簡稱 G-SIBs）指的是金融安定理事會（FSB）認定對全球金融系統穩定至關重要的銀行。這些銀行根據其在系統上的重要性進行評估，評估基於國際共識，並要求它們根據風險與資產的對比累積一定水平的額外資本，作為總損失吸收能力（Total Loss-Absorbing Capacity，TLAC）的一部分。自 2011 年起，FSB 開始對 G-SIBs 進行認定，最初指定了 29 家銀行，並在隨後進行了適時調整。在日本，三菱 UFJ 金融集團、瑞穗金融集團和三井住友金融集團這三家大型銀行被指定為 G-SIBs。此外，日本金融廳還將野村控股納入 TLAC 目標的系統重要銀行（SIBs），將此四家金融機構集團統稱為「4SIBs」。整理自大和証券，金融・証券用語解説 [G - S I B s]，<https://www.daiwa.jp/glossary/YST2569.html>。（最後瀏覽日 2024 年 8 月 24 日）

³¹⁴ 「內部救助」（Bail-in）是在金融機構經營危機時受到關注的概念，指的是從金融機構內部進行救助的方法。具體而言，此一概念涉及讓金融機構內部（如股東和債權人）承擔損失，即在進入常規破產處理程序之前，由監理機構介入，採取減少債務本金或將其轉換為股份等措施。傳統上，例如在 2008 年雷曼兄弟所導致的金融危機期間，金融機構通常透過「外部救助」（Bail-out）得到援助，外部救助涉及注入公共資金（大量納稅人的稅金），由外部（政府等第三方）進行救援。然而，每次進行外部救助都會引起納稅者的不滿。在此一背景下，從過去的經驗中吸取教訓，金融監理機關的行政思維亦發生變化。在 2013 年的賽普勒斯危機期間，採取了一種新的救助方法，即「內部救助」。近年來，這已成為國際趨勢，即在救助金融機構時採用「內部救助」的概念。整理自 iFinance 金融情報サイト，金融経済用語集，<https://www.ifinance.ne.jp/glossary/finance/fin239.html#gsc.tab=0>。（最後瀏覽日 2024 年 8 月 24 日）

後，由包括主要 25 個國家和地區的金融監督當局、財政部、中央銀行、國際貨幣基金組織（IMF）、世界銀行和國際清算銀行（BIS）等參與的金融安定理事會（FSB）主導討論和應對。

在此些討論的背景下，FSB 在 2011 年 11 月制定了「關鍵特性」，作為解決 TBTF 問題的基本指導方針，整理出實現「有秩序退場處理」所需應對的項目。主要點可歸納為以下三點：首先，對於在金融系統中起重要作用的所有金融機構，應設立具有退場處理權限的機構，並建立能夠實現有效退場處理的法律框架。其次，特別是建立一個無需依賴國有化或公共資金救助即可實現退場處理的框架。最後，從國際協調的角度出發，母國當局和主要相關海外當局應達成合作協議，並為每一家 G-SIB 組建危機管理小組，進行現狀評估和資訊共享。此外，為保證退場處理的有效性，每個法域應為每家 G-SIB 制定和重整和破產處理計劃，並在危機管理小組中定期進行審查。FSB 要求各國金融當局和 G-SIB 根據「關鍵特性」建立有效的破產處理制度框架，並在其下設置的「退場處理運營小組」（Resolution Steering Group；ReSG）³¹⁵中進行實施狀況的確認和指導原則的制定。

「關鍵特性」（Key Attributes）的目標是實現有秩序的退場處理，同時避免將負擔轉嫁給納稅者並抑制系統性風險。易言之，即是在 G20 的架構下，為求終結「太大不能倒（TBTF）」的現象，「關鍵特性」指出國際社會應當追求實現的制度。不僅是對金融機構退場處理的一種指導原則，亦是一種努力減少政府干預和公共資金投入，從而提高金融市場自我調節能力

³¹⁵ 在 FSB 的架構下，退場處理指導小組（Resolution Steering Group，ReSG）主導著關於 2011 年 11 月制定的《金融機構有效退場處理框架的關鍵特性》（Key Attributes）所依循的有秩序的破產處理制度的建立與實施。對於銀行部門而言，為提高退場處理的實效性，進行了相關的檢討工作，並且在 2021 年 4 月發布對迄今為止的監理改革評估，作為「大到不能倒（TBTF）的改革影響評估」。對於保險部門和金融市場基礎設施（FMI），也在進行著依照 Key Attributes 構建有效破產處理框架的探討。此項工作重點在於根據《關鍵特性》所確立的原則和指南，建立一套全面而有效的退場處理制度，旨在提升整個金融系統的穩定性和抗風險能力。此外，通過對過去改革的評估，FSB 對如何更有效地解決金融機構可能造成的系統性風險提供重要的見解和指導。此些工作不僅涉及銀行部門，尚涵蓋保險和金融市場基礎設施，顯示了 FSB 在全球金融監理中的全面和戰略性角色。整理自金融庁，金融安定理事會（FSB），https://www.fsa.go.jp/inter/FSB_gaiyou.pdf。（最後瀏覽日 2024 年 5 月 19 日）

的策略。

表 9：「關鍵特性」（Key Attributes）之主要項目

項目	內容
(1)「關鍵特性」(Key Attributes) 的對象	係指退場對金融系統具有重大且決定性影響的金融機構（參見第 1.1 條；指 Key Attributes 的條目編號，下同）。此些機構被稱為系統重要金融機構 ³¹⁶ （Systematically Important Financial Institutions；簡稱 SIFIs）。在這些機構中，具有全球重要性的機構被稱為全球系統重要金融機構（Global Systemically Important Financial Institutions，G-SIFIs），並設有特定規則。在「關鍵特性」中，除了銀行等傳統金融機構外，具體涵蓋哪些機構並未明確指出，對此，各國需要以清晰且透明的方式作出界定。
(2) 退場處理機構	退場處理機構的權限包括解除經營者職務、指派管理機構、控制經營權、限制股東權利、業務轉讓、設立過渡銀行機構、實施內部救助（Bail-in）、暫停期限前解約條款、禁止償還與執行中止、業務的結束與清算等廣泛權限（參見第 3.2 條）。
(3) 業務轉讓	在業務轉讓過程中，退場處理機構應擁有在無需債權人或其他利害關係人同意的情況下採取行動的權限，並確保業務轉讓不會因各種合約關係而成為違約事件（參見第 3.3 條）。

³¹⁶ 「系統重要金融機構」（Systemically Important Financial Institutions，簡稱 SIFIs）此一術語，自 2008 年 9 月雷曼兄弟所引起的全球金融危機之後，在金融規制改革的討論中開始被使用，代表一種新的金融規制對象分類。雖然此一術語有多種表達方式，但目前普遍使用的是「Systemically Important Financial Institutions」及其縮寫「SIFIs」，中文翻譯為「系統上重要金融機構」。與傳統按業種或金融產品設置的金融規制不同，SIFIs 作為一種新的規制對象分類，跨業種指定對象。即，SIFIs 指的是整個金融機構體系中，像雷曼兄弟在金融危機中所展現的那樣，在緊急情況下可能帶來重大負面影響的機構，包括銀行、證券公司、保險公司、基金等各類金融機構，被作為一個整體的規制對象。整理自日立総合計画研究所，SIFIs（システム上重要な金融機関）とは，<https://www.hitachi-hri.com/keyword/k065.html>。（最後瀏覽日 2024 年 5 月 19 日）

項目	內容
(4) 內部救助	退場處理機構應擁有實施內部救助的權限。具體而言，包括在必要範圍內讓股東和無抵押債權人承擔損失，進行債務股權交換（DES），並確認合約上內部救助的效力等（參見第 3.5 條）。
(5) 退場處理程序的啟動	退場處理程序的啟動不應成為法律上或契約上抵消權和期限前解約等觸發因素，需要相應的處理（參見第 4.2 條）。此外，退場處理機構應擁有暫停解約權的權限，但需要有時間限制（如不超過兩個工作日）和足夠的補償措施作為前提（參見 4.3 條）。
(6) 安全措施(前提條件)	儘管退場處理機構擁有上述權限，但並非無限制。為保障債權人的利益，需要設定一定的安全措施。具體包括尊重債權人受償的優先順序和債權人平等原則（參見第 5.1 條），以及清算價值保存原則（即「No creditors worse off」原則，參見第 5.2 條）。
(7) G-SIFIs 的特性	除上述一般性危機處理機制外，「關鍵特性」特別針對全球系統重要金融機構(G-SIFIs)設定特殊的規定。包括在涉及退場的國家之間，建立合作框架的危機管理小組（CMGs）（參見第 8 條），針對各金融機構制定的國際協助協定（參見第 9 條），實施退場可行性評估（Resolvability assessments）（參見第 10 條），以及制定針對個別金融機構的預先重建處理計劃（參見第 11 條）。這些規定強調事前周密準備和執行的可行性。

資料來源：山本和彦（2013），〈金融機関の秩序ある処理の枠組み〉，《金融法務事情》，第 1975 期，30 頁。

3. 日本《存款保險法》的修正

雖然過往 2007 年的國際金融危機對日本金融系統的影響相對較小，但 2013 年 6 月日本存款保險法的修正則考慮到國際金融危機對其他國家的教訓。為應對 G-SIB 等的退場可能通過金融市場傳播的風險，增設《存款保險法》第 7 章之 2「為穩定金融系統而對金融機構等資產及負債進行有秩序處理之措施」³¹⁷，新設第 126 條之 2 至第 126 條之 39 條文以為因應。

其具體規範包括在金融機構面臨負債超過或支付停止之前提供流動性供應和資本增強的特定第 1 款措施，以及在金融機構負債超過或支付停止時（或有此風險時）提供資金援助的特定第 2 款措施。從國際金融危機中銀行以外的證券公司和保險公司等退場對金融系統造成的巨大影響中吸取教訓³¹⁸，「有秩序處理」的適用對象擴大到包括證券公司和保險公司在內的更廣泛的金融機構。發動條件為「對日本金融市場或其他金融系統造成顯著混亂的風險」，經過金融危機對應會議的審議後實施。所需資金由存款保險機構的危機對應帳戶和借款支付，若產生損失則根據「主要特性」的內容，事後由金融業界徵收。此外，2013 年的《存款保險法》修正使得為避免市場混亂，在退場處理開始時，內閣總理大臣可以暫時停止退場金融機構與其間的衍生性商品等的提前解約權。

4. 措施內容與發動條件

(1) 非債務超過情況（特定第 1 款措施）

特定第 1 款措施內容首先是由存款保險機構進行特別監視（存款保險法第 126 條之 3）。內閣總理大臣根據特殊認定，立即指定目標金融機構作為由存款保險機構監視其財產管理處分和業務執行的對象（存款保險法第 126 條之 3 第 1 項）。在此情況下，存款保險機構有權為確保經營計劃的履行等提供必要之建議、指導和勸告（存款保險法第 126 條之 3 第 2 項）。此外，內閣總理大臣在需要避免金融系統出現顯

³¹⁷ 日文原文：「金融システムの安定を図るための金融機関等の資産及び負債の秩序ある処理に関する措置」。

³¹⁸ 參閱日本銀行金融機構局、金融庁監督局、預金保險機構調査国際部（2022）〈巨大金融機関の破綻処理制度改革の軌跡：10 年目の節目を越えて〉，《日銀レビュー》，2022 年 7 月號，2-3 頁。

著混亂時，得就業務執行和財產管理處分發出必要之措施命令（存款保險法第 126 條之 3 第 3 項）。此些措施旨在對尚未債務超過的金融機構實施一定程度之監視監督，以減輕金融系統的混亂。

為改善金融機構的財務狀況，制定以下措施：（1）存款保險機構提供資金貸款或債務擔保（存款保險法第 126 條之 19），（2）充實自有資本（存款保險法第 126 條之 21、22）。關於（1），在尚未債務超過的階段向金融機構投入公共資金應屬例外情況，但基於上述「特殊認定」³¹⁹，且對於防止金融系統出現顯著混亂乃係必要之時，方才允許資金投入。關於（2），除通過制定自力籌集資金的自有資本充實計劃（存款保險法第 126 條之 21）外，尚允許要求存款保險機構認購特定股票之方法（存款保險法第 126 條之 22）。在此種情況下，需提交經營健全化計劃（存款保險法第 126 條之 22 第 5 項），並獲得內閣總理大臣之認可（存款保險法第 126 條之 22 第 6 項）。

上述措施（1）、（2）重要特例乃係新設在尚未達到債務超過階段的組織重組時之「替代許可」制度（存款保險法第 126 條之 13）。如此使得不僅限於債務超過之情況，在有債務超過之虞、停止支付、有停止支付之虞的任何情況下，皆得以不經股東大會決議，而通過法院之許可進行業務轉讓或公司分割等行為（存款保險法第 126 條之 13 第 1 項）。

（2）債務超過情況（特定第 2 款措施）

特定第 2 款措施³²⁰的基本內容是命令存款保險機構進行業務和財產管理的特定管理處分（存款保險法第 126 條之 5）。此處分係由內閣總理大臣下令啟動（存款保險法第 126 條之 5），其效果係將代表權及

³¹⁹ 特殊認定係指在內閣總理大臣認為若不採取特定第 1 款措施或特定第 2 款措施，將可能導致日本金融市場及其他金融系統出現顯著混亂時，由內閣總理大臣作出需要採取該等措施之認定。參見《存款保險法》第 126 條之 2 第 1 項序文。

³²⁰ 從最小化有秩序處理所需成本之角度來看，在金融機構陷入債務超過之前採取特定第 1 款措施被認為乃係適當。然而，在金融危機中，金融機構的財務狀況可能會迅速惡化，因此在進行特殊認定時，金融機構可能已陷入債務超過狀態。在此種情況下，預計將採取特定第 2 款措施。此種設計體現出日本金融監理體系在平衡金融穩定、成本控制和有效干預之間的關係。參閱クリフォード・チャンス法律事務所（2013），《平成 25 年預金保險法改正：金融機関の秩序ある処理の枠組みの導入について》，クライアント・ブリーフィング，2 頁。

業務執行、財產管理處分權專屬於存款保險機構（存款保險法第 126 條之 5 第 2 項）。此種特定管理命令實質上與金融整理管理人的管理命令相似，存款保險法第 126 條之 9 大幅準用金融整理管理人之規定，相當於將存款保險機構設定為替代金融整理管理人之機構。此措施可被視為將存款保險機構成為金融整理管理人的程序擴大適用於非存款之金融機構。

雖然在業務轉讓和提前解約條款的啟動停止等方面存在差異，但此處的措施基本上可與金融整理管理人的措施並列評價。其中重要的是債務清償許可制度（存款保險法第 127 條之 2）。該制度規定，對於不履行可能導致日本金融系統出現顯著混亂的債務類型，存款保險機構可提供必要之資金貸款（存款保險法第 127 條之 2 第 1 項），基於該資金的債務清償經法院許可後，得作為破產程序禁止清償之例外（存款保險法第 127 條之 4）。此措施一方面確保為維護金融系統所需的債務清償不受破產程序阻礙，另一方面明確存款保險機構的貸款資金僅為一般債權，以避免損害其他破產債權人等的利益。

(3) 特殊認定的相關費用負擔

對於經特殊認定的金融機構等，實施危機應對業務的相關費用，亦即執行存款保險法第 7 章之 2 業務所需之費用，規定由金融機構事後繳納「特定負擔金」（存款保險法第 126 條之 39 第 1 項）。特定負擔金係由各金融機構繳納，但若金融機構形成金融集團且有母公司，則由該母公司繳納（存款保險法第 126 條之 39 第 2 項）。金融機構的特定負擔金金額係根據前一個會計年度末之負債額計算（存款保險法第 126 條之 39 第 3 項）。集團母公司及其子公司等的特定負擔金金額，則根據該集團的合併負債金額計算（存款保險法第 126 條之 39 第 4 項）。

此外，存款保險機構為執行存款保險法第 7 章之 2 之業務，得借入資金、發行機構債券，此些皆可獲得日本政府擔保，與以往的危機應對業務相同（存款保險法第 126 條）。當存款保險法第 7 章之 2 的業務僅

靠特定負擔金無法支付費用時，在認為可能導致日本金融市場及其他金融系統出現顯著混亂的情況下，日本政府得補助該業務所需費用之一部分（存款保險法第 125 條第 1 項）。

(4)有秩序處理措施與日本破產法之關係

《預金保險法》上的制度與日本《破產法》³²¹領域有許多重疊部分，因此新增與《破產法》協調之規定³²²。

A. 擴大存款保險機構的業務範圍：破產法上管財人的業務（存款保險法第 34 條第 13 項）

在處理金融機構退場時，如需在維護信用秩序（存款保險法第 1 條）同時執行破產程序，則承認存款保險機構擔任破產法上管財人的資格。

B. 關於破產程序開始申請的內閣總理大臣意見（存款保險法第 126 條之 15）

當特別監視金融機構被申請破產程序時，在作出相關決定前，內閣總理大臣可向法院陳述關於決定時機的意見。此舉使得當債權人對特別監視金融機構申請破產程序時（破產法第 18 條第 1 項），內閣總理大臣得根據本條陳述意見，從而協調破產程序與存款保險法上的程序³²³。

C. 特定適格性認定相關特定合併對破產法規定之適用關係（存款保險

³²¹ 破產係指規範經濟破產狀況下的企業或個人，對其財產進行清算或重整，以及向債權人進行分配的法律總稱。在日本，規定破產相關法律包括《破產法》（破產法）、民事再生法（民事再生法）、公司重整法（会社更生法）、公司法（会社法）、重整特例法（更生特例法）、特定調停法（特定調停法）。

³²² 參閱村松教隆（2014），〈預金保險法の一部改正の概要〉，《預金保險研究第十六号》，19-20 頁。

³²³ 參閱金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ（2013），〈金融システム安定等に資する銀行規制等の見直しについて〉，11 頁。金融審議会「金融システム安定等に資する銀行規制等の在り方に関するワーキング・グループ」報告書の公表について，https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/tosin/20130128-1/01.pdf。（最後瀏覽日 2024 年 9 月 14 日）

法第 126 條之 33)

即使對特別監視金融機構作出破產程序開始之決定，其中與特定適格性認定（存款保險法第 126 條之 29）相關的特定合併轉移至特定救助金融機構的資產，亦不受破產法規制。此乃因為若對已進行特殊認定的金融機構在特定合併之前作出破產程序開始決定，在管理型的破產程序中，管理處分權將專屬於管財人，且進行業務轉讓的程序要件會加重；在 DIP 型的破產程序中，雖然管理處分權不會轉移給管財人，但仍需遵守破產法規制。此舉將使迅速進行業務轉讓變得困難，因此排除此些規定對特定合併的適用³²⁴。根據本條，特定合併（例如部分業務轉讓（存款保險法第 126 條之 28 第 2 項第 3 款））得在破產程序所屬法院未許可的情況下進行³²⁵。

(5) TLAC 相關框架

日本金融廳的「對總損失吸收能力 (TLAC) 相關框架整備的方針」³²⁶，針對日本的全球系統重要銀行 (G-SIB)，建議通過單一當局對金融集團最高層的控股公司等行使退場處理權限，從而以單點進入 (Single Point of Entry, SPE) 方法整體處理金融集團，實施「金融機構的有秩序處理」(即對控股公司實施特定第 2 款措施)。具體而言，在平時，控股公司應超過所需水準募集「TLAC 合格商品」(外部 TLAC)，並事先分配給子銀行等 (內部 TLAC)。當子銀行等面臨破產危機時，通過減少內部 TLAC 的本金等方式，讓控股公司吸收損失。結果是，雖然遭受損失的控股公司可能通過退場程序被清算，但承擔主要業務的子銀行等將由存款保險機構準備的承繼公司接管，並繼續運營。

為確保「金融機構的有秩序處理」的實效性，日本金融廳和日本的

³²⁴ 在定額保障制度下，若利用破產程序（民事再生程序）進行受存款保險保障的業務轉讓（《存款保險法》第 59 條第 2 項第 3 款），則需要獲得破產法的許可（《民事再生法》第 42 條）。

³²⁵ 一般債權人的利益則是通過特定平衡資金援助來保障。參閱 村松教隆 (2014)・〈預金保險法の一部改正の概要〉，《預金保險研究第十六号》，20 頁。

³²⁶ 日文原文：金融システムの安定に資する総損失吸収力 (TLAC) に係る枠組み整備の方針について。

G-SIB 正協力合作推進與「主要特性」一致的對應。具體而言，每年 2 月左右召開涉及日本 G-SIB 的危機管理小組會議，報告並討論上次會議以來的進展，並將結果報告給 FSB。到目前為止，日本 G-SIB 在危機管理小組中報告的項目包括³²⁷：（1）為確保退場後主要業務持續的準備工作，（2）對 TLAC 規制的回應狀況，（3）危機時的重建計劃準備，（4）退場時的流動性管理等。

尤其是在退場處理開始後，為保障主要業務的持續，需要建立必要服務的持續利用機制。例如，與金融市場基礎設施和數據供應商等服務提供者之間就持續利用進行合約確認並適時調整。日本的 G-SIB 已基本完成這些確認和調整工作，並定期審查金融市場基礎設施和服務提供者的變更或新增情況。關於提前終止權，雖然已在日本國內法制化，但也在對外國法準據的合約進行調整，以確保停止的效力延伸至這些合約，並已完成大部分交易餘額的調整。

關於 TLAC，日本的 G-SIB 已在集團層面募集超過所需水準的 TLAC，並將其大部分分配給核心子銀行等。關於重建計劃，日本的 G-SIB 已制定包括治理框架和重建選項在內的計劃，並確認其有效性，包括進行資本和流動性相關的壓力測試。這些重建計劃基於平時的經驗和發現，如新型冠狀病毒疫情的影響，並定期進行修訂。關於流動性管理，2017 年日本金融廳要求日本的 G-SIB 在 2.5 天內報告退場時所需流動性的基本資訊，包括主要貨幣和子公司的高流動性資產餘額，以及未來 60 天的資金流入出預測等。經過幾年的系統開發，到 2021 年春季，所有日本的 G-SIB 均已完成這些準備工作。

（四）小結

本小節探討日本金融退場制度之立法例，主要聚焦於銀行業領域。就銀行業而言，其退場機制可區分為三大支柱：存款保險定額保障措施、應對金

³²⁷ 參閱日本銀行金融機構局、金融庁監督局、預金保險機構調査国際部（2022）〈巨大金融機関の破綻処理制度改革の軌跡：10 年目の節目を越えて〉，《日銀レビュー》，2022 年 7 月號，3-5 頁。

融危機措施，以及有秩序處理措施。值得注意的是，日本於 2014 年修訂《存款保險法》，引入「有秩序處理之措施」，此一制度設計不僅回應國際金融監理趨勢，更體現日本汲取 2008 年金融海嘯教訓，為防範「大到不能倒」(Too Big to Fail)問題所作之制度革新。

在存款保險定額保障措施方面，日本透過金融整理管理人制度及繼承銀行制度，建立起系統性的退場處理框架。金融整理管理人制度賦予管理人執行業務、管理財產及追究責任之權限，而繼承銀行制度則在無法迅速找到接管機構時，提供暫時性之業務承接機制。此外，為因應系統性風險，《存款保險法》第 102 條另設有應對金融危機之機制，包括資本增強、特別資金援助及特別危機管理等三款措施，分別對應不同程度的金融危機情境。

二、保險業

綜觀日本法制度關於保險業退場之規範，可依其是否屬於問題保險業，而區分成保險業的「自願退場」，以及問題保險業的「強制退場」兩種類型³²⁸。而不論係「自願退場」，亦或是「強制退場」，日本保險業法均設有配套機制，要求保險業應將相關財務資訊及退場計畫內容等事項，以公告、通知、備查等方式揭露予保戶、主管機關及利害關係人；如有一定比例之保戶表示異議，退場程序即應停止。日本保險業法對於保險業退場之規範，除賦予保險業得於主管機關監督下自主退場，更於問題保險業經營陷入困境時，設計高度彈性之行政監理機制，適時展現主管機關積極管控之態度與能力，以期在尊重市場機制與維護保戶權益間取得平衡。

(一) 自願退場

日本保險業法第 7 章規範保險業的自願退場機制，主要包含保險契約移轉（保險業法第 135 條至第 141 條）、事業的讓與（保險業法第 142 條至第 143 條），以及業務與財產管理的委託（保險業法第 144 條至第 150 條）等三大面向。以下謹就其體系及要點分述如下：

³²⁸ 石田滿（2016），《保險業法》，文真堂，248 頁。

1. 保險契約移轉

(1) 移轉之客體

按日本保險業法第 135 條第 1 項規定，保險公司得依法將其保險契約移轉予其他保險公司³²⁹。所謂「其他保險公司」，依同項規定包含外國保險公司在內。惟依同條第 2 項，移轉之客體不包含保險事故已發生而僅待保險金給付始行了結之契約。

(2) 移轉之要式及其效力

保險契約移轉涉及保戶權益重大變更，為求審慎，日本保險業法就移轉契約之訂立設有一定之方式及內容要求³³⁰。依保險業法第 135 條第 3 項前段，移轉契約應以書面為之，並記載保險契約移轉及必要財產移轉事項。同項後段更進一步要求移出公司於移轉時，應依主管機關所定標準，留存必要之資產，以保護未受移轉之保戶權益³³¹。此外，依保險業法第 135 條第 4 項，移轉契約得訂定未達不利於保戶程度之輕微契約條款變更，在不失公平合理之前提下，賦予承受公司調整移轉保單內容之彈性。

基於保險契約移轉事關重大，日本保險業法第 136 條第 1 項明定移轉之決議程序，應經移出及移入公司之股東會或社員大會之特別決議。所謂特別決議，依保險業法第 136 條第 2 項之規定，係指應以出席社員三分之二以上同意行之。另第 3 項要求召集通知中，應記載移轉契約之主要內容。為提高決策之透明度，同法第 136 條之 2 第 1 項更課予移出公司自決議日起至異議期間屆滿日止，應將移轉契約書及相關文件備置於各營業所，以供利害關係人閱覽、抄錄或複印³³²。

(3) 異議權之行使

³²⁹ 佐々木宗啓（2003），《逐条解説預金保險法の運用》，金融財政事情研究会，315 頁。

³³⁰ 佐々木宗啓（2003），《逐条解説預金保險法の運用》，金融財政事情研究会，318 頁。

³³¹ 山下友信（2005），《保險法》，有斐閣，156 頁。

³³² 山下友信（2005），《保險法》，有斐閣，158 頁。

為確保保戶之自主權，日本保險業法第 137 條第 1 項要求移出公司應於決議後 2 週內，以公告及通知方式，使移轉對象保戶知悉移轉契約之主要內容、異議之提出方式、異議期間等事項³³³。依同條第 2 項，異議期間不得少於一個月。如異議保戶數超過移轉對象保戶總數十分之一，且其相關債權超過移轉對象保戶總保額十分之一時，移轉不得進行（保險業法第 137 條第 3 項）。至於計算異議比例時，依保險業法第 137 條第 4 項反面解釋，未為意思表示之移轉對象保戶，為同意移轉³³⁴。此外，對於提出異議並請求終止契約之保戶，移出公司自不得拒絕其行使契約終止權，並應依保險業法第 137 條第 5 項計算返還保單價值準備金、未到期保費等。

在移轉過渡期，日本保險業法第 138 條課予移出公司簽訂新契約時，應履行說明義務，使要保人知悉該契約可能隨同移轉，並同意於移轉發生時受其拘束。如要保人不同意，該新契約即排除於移轉範圍。此項機制設計旨在避免移轉公告後，移出公司大量承保非移轉對象保單，規避主管機關對其清償能力之監理。

(4)主管機關之監理職權

鑑於保險契約移轉涉及廣大保戶權益，主管機關自應積極介入監理。依日本保險業法第 139 條第 1 項之規定，保險契約移轉應經主管機關認可始生效力。而在實質要件方面，主管機關應就移轉是否妥適保護保戶權益、移入公司是否具備承接後業務經營能力、非移轉對象保戶權益有無受損等事項，進行全面性審查，以符法制化、透明化原則（保險業法第 139 條第 2 項）。

(5)移轉之公告及通知

在移轉程序完成後，依日本保險業法第 140 條第 1 項之規定，無論移轉成就與否，移出公司均應即為公告，使社會大眾週知。此外，同條

³³³ 佐々木宗啓（2003），《逐条解説預金保険法の運用》，金融財政事情研究会，320 頁。

³³⁴ 石田満（2016），《保険業法》，文真堂，262 頁。

第 2 項課予移入公司應於移轉後 3 月內，通知移轉對象保戶其已承受該保險契約。惟為簡化程序，當主管機關認定移轉對象保戶權益無虞時，得同意免除移入公司之通知義務³³⁵。本條第 3 項更藉由公告之概括通知效力（日本民法第 467 條參照），使保險公司債權讓與之對抗要件履行更有效率。

最後，基於契約移轉，相互保險公司為移入公司時，依日本保險業法第 141 條本文規定，移轉對象保戶原則上當然取得社員資格。惟同條但書設有除外規定，亦即當公司章程就該類保單排除社員資格時，移轉對象保戶不因契約移轉而當然成為社員³³⁶。

2. 事業讓與

日本保險業法對於保險公司事業讓與之監理，主要規範於第 142 條及第 143 條。按保險業法第 142 條之規定，保險公司為事業讓與之一方時，除內閣府令另有規定外，應獲得內閣總理大臣之核准，始生讓與效力。值得注意的是，基於保戶權益考量，日本保險業法第 143 條針對保險金信託業務設有特別規定，亦即當保險公司為相互保險公司時，其保險契約全部移轉且同時涉及保險金信託業務之讓與時，在經社員大會決議通過後，仍應公告通知信託受益人，如受益人未於一個月以上期間內表示異議，始推定其同意該信託關係隨同移轉。反之，如受益人於期限內表示異議，該信託契約即不隨同移轉。該項公告制度與契約移轉之保戶異議權相類似，旨在確保信託受益人之意思自治。

3. 業務及財產管理委託

保險公司是否得概括委託第三人管理其業務及財產，向有爭議。蓋保險本屬高度專業之行業，委外經營風險自不容小覷。為兼顧保險市場穩定與保險公司合理之經營調整需求，日本保險業法特於第 144 條以下設置業務

³³⁵ 佐々木宗啓（2003），《逐条解説預金保険法の運用》，金融財政事情研究会，320 頁。

³³⁶ 山下友信（2005），《保險法》，有斐閣，158 頁。

及財產管理委託制度。其主要內容如下³³⁷：

(1)委託之客體及其決議程序

依日本保險業法第 144 條第 1 項之規定，保險公司得與他保險公司簽訂契約，將其業務及財產管理權概括委由他公司。就此，主管機關得於命令中排除特定類型之外國保險公司，以「他保險公司」之受託主體資格（同項但書）。惟無論受託公司之組織型態或國籍為何，保險公司之委外行為應經其股東會或社員大會以特別決議為之。至於所謂特別決議，依保險業法第 144 條第 3 項準用第 136 條第 2 項之規定，係指經出席社員三分之二以上同意所為之決議。

(2)主管機關之監理與公告

鑑於業務及財產管理委託攸關保險市場穩定及保戶權益，保險業法第 145 條第 1 項明定，委託行為非經主管機關許可不得為之。申請許可時，主管機關應就委託之必要性與妥適性，以及受託公司之業務管理能力等事項進行實質審查（保險業法第 145 條第 2 項）。於取得許可後，委託公司尚須依保險業法第 146 條第 1 項規定，公告周知委託之主要內容，並向商業登記主管機關辦理登記，以符公示原則。

(3)內部關係及外部關係

在委託關係存續中，委託公司與受託公司間之法律關係，依日本保險業法第 147 條規定，原則適用日本民法委任編之規範，惟保險業法別有規定者，從其規定。至於在外部法律關係方面，日本保險業法第 148 條明定受託公司之代理說明義務，亦即其為委託公司從事行為時，應向相對人表明係以受託公司名義為之。違反本項說明義務者，依同條第 2 項之規定，受託公司所為之法律行為，僅對自己發生效力。此外，保險業法第 148 條第 3 項、第 4 項分別類推適用公司負責人之表見代理規定（日本公司法第 11 條參照）及公司監督義務（日本公司法第 23 條第

³³⁷ 山下友信（2005），《保險法》，有斐閣，158 頁。

2 項參照)，以填補日本保險業法在受託公司權限及委託公司賠償責任認定上之規範漏洞³³⁸。

(4)委託關係之變更與消滅

委託公司如擬變更委託契約或提前終止委託關係，日本保險業法第 149 條第 1 項明定，亦應履行股東大會或社員大會之特別決議程序（保險業法第 149 條第 3 項準用第 144 條第 3 項規定），並以取得主管機關許可為其效力要件（保險業法第 149 條第 2 項）。無論委託關係之變更或消滅，日本保險業法第 150 條第 1 項前段均課予委託公司公告之義務。此外，依保險業法第 150 條第 2 項準用第 146 條第 3 項之規定，在辦理登記時，應提出委託契約變更或消滅之證明文件。

綜觀上述規定可知，基於保險事業之高度公共性及專業性，日本保險業法對於保險公司之自願退場機制，採取高密度之金融監理及行政管制模式，期透過資訊揭露、行政許可、債權人異議、債權讓與、業務委託等法制設計，在確保保險市場穩定與保戶權益之前提下，賦予保險公司因應經營環境變動之調整空間。

(二) 強制退場

關於問題保險業的強制退場，日本法制度可分成由法院主導之重整程序，以及由主管機關主導之行政程序。其中重整程序係依循日本《金融機構重整程序特例法》³³⁹之規定，而行政程序則是依循日本保險業法。日本保險業法第 10 章對於問題保險業退場的行政程序之規範甚為詳盡，茲就行政程序之重要內容分述如下：

1. 保險業申請變更保險契約條件之相關規定

(1)申請要件³⁴⁰

³³⁸ 石田滿（2016），《保險業法》，文真堂，263-264 頁。

³³⁹ 日文原文：金融機関等の更生手続の特例等に関する法律。

³⁴⁰ 安居孝啓（2017），《最新保險業法の解説》，大成，655 頁。

日本保險業法第 240 條之 2 第 1 項允許問題保險業在「有停業之虞」時，得向主管機關申請變更保險契約條件，包括減少保險金額等。所謂「有停業之虞」，依同條第 2 項係指「保險業務若不變更契約條件即有停業之虞，且為保護保戶而不得不變更契約條件」之情形。主管機關經審查認可申請後（保險業法第 240 條之 2 第 3 項），問題保險業始得進行後續變更契約之程序。至於得變更之契約範圍，原則以要保後，保險事故發生前之有效契約為限，不及於保險事故已發生待給付或其他經主管機關所定契約（保險業法第 240 條之 2 第 4 項）。

(2) 決議程序及資訊揭露

取得主管機關許可後，問題保險業應召開股東大會或社員大會為特別決議通過變更內容（保險業法第 240 條之 5 第 1、2 項）。為使股東或社員知悉並審慎評估變更之影響，問題保險業須於決議前，以書面載明下列事項，使股東或社員知悉：(1) 變更之必要性、(2) 變更內容、(3) 變更後財務預測、(4) 對債權人之影響、(5) 經營責任歸屬等（保險業法第 240 條之 5 第 3、4 項）。問題保險業並應製作前開事項之說明備查文件，自決議日前 2 週起至異議期間結束供利害關係人於營業場所閱覽（保險業法第 240 條之 7）。

(3) 通知保戶及異議機制

問題保險業經合法決議變更契約後，應立即公告及通知保戶，載明變更內容要點、異議方式及異議期間等，使保戶得於 1 個月以上期間內以書面表示異議（保險業法第 240 條之 12 第 1、2 項）。如有異議者達一定比例（契約數 10% 且契約價值占全體 10% 以上），變更將不得進行（保險業法第 240 條之 12 第 4 項）。未於期限內異議者，則視為同意變更（保險業法第 240 條之 12 第 5 項）。變更完成後，保險業仍須為公告（保險業法第 240 條之 13 第 1 項），並於 3 個月內對契約條件變更之保戶個別通知其權利義務內容（保險業法第 240 條之 13 第 2 項），以周全保戶權益。

(4)例外禁止事項

契約條件變更事涉保單責任準備金提存、保單預定利率變動等保單給付之核心條款。為避免危及保戶既得權益，保險業法特設禁止事項，包括：(1) 不得影響已提存之責任準備金（保險業法第 240 條之 4 第 1 項）、(2) 變更後給付計算利率不得低於主管機關所定下限（保險業法第 240 條之 4 第 2 項）、(3) 除輕微不利變更外，契約變更不溯及既往（保險業法第 240 條之 2 第 4 項）。

(5)保險調查人制度³⁴¹

為使主管機關掌握保險業真實財務狀況，保險業法第 240 條之 8 授權主管機關得選任保險調查人調查之。保險調查人得調閱財務帳冊，並向保險業負責人、經理人、受僱人及曾任前開職務者詢問業務及財產狀況，受詢問者不得規避（保險業法第 240 條之 9）。保險調查人並負有保密義務（保險業法第 240 條之 10），其報酬由受調查之問題保險業負擔（保險業法第 240 條之 8 第 5 項）。

2. 主管機關之行政監理措施

為及早因應保險業財務危機，避免危及金融秩序穩定及保戶權益，日本保險業法於第 241 條至第 249 條之 3 設有一系列行政監理機制，賦予主管機關相當之裁量權限。茲分述如下³⁴²：

(1)就問題保險業為各種監理處分

日本保險業法第 241 條第 1 項列舉數種得為強制退場之情形，包括「保險業務之繼續有困難之虞」、「保險業務之經營有重大缺失，致有損及保戶利益之虞」等。主管機關如認問題保險業有上開情事，得採取下列處分：(1) 命令停業、(2) 命令與他保險業合併、(3) 命令移轉保險契約、(4) 命令讓渡股份予他保險業或保險控股公司、(5) 指派保險管

³⁴¹ 安居孝啓（2017），《最新保險業法の解説》，大成，661 頁。

³⁴² 安居孝啓（2017），《最新保險業法の解説》，大成，666 頁。

理人接管該公司業務及財產。如有前開情事，問題保險業本身亦負有向主管機關通報之義務（保險業法第 241 條第 3 項）。

(2) 保險管理人之職權³⁴³

經主管機關依日本保險業法第 241 條指派之保險管理人，於接管期間內取得問題保險業之代表權及業務、財產管理權，並排除問題保險業原負責人之權限（保險業法第 242 條第 1 項）。保險管理人之選任應具備一定資格，解任則由主管機關以職權或依申請審酌為之，均應公告（保險業法第 242 條第 2 項、第 4 項、第 5 項）。保險管理人之報酬係由問題保險業負擔（保險業法第 242 條第 6 項），為避免利益衝突，保險管理人如為自己或第三人與公司為交易，應經主管機關許可（保險業法第 247 條之 5）。又保險管理人對於問題保險業負有善良管理人注意義務及忠實義務，如有違反，應負損害賠償責任（保險業法第 242 條第 6 項、第 247 條之 4）。

(3) 接管計畫之擬訂與執行

經選任之保險管理人應就問題保險業之業務及財產為全面調查，向主管機關提出調查報告（保險業法第 246 條之 2）。主管機關如認為保護保戶權益之必要，得命保險管理人擬訂接管期間之業務及財產處理計畫，內容應包括對問題保險業之業務重整方針、合併移轉對策等事項，報經主管機關核准後執行（保險業法第 247 條）。保險管理人於執行職務之必要範圍內，並得調閱問題保險業財務資料，要求相關人員為說明（保險業法第 247 條之 2）。

(4) 得於必要時限制經營者及股東權限

問題保險業之股東大會或社員大會運作，主管機關得依日本保險業法第 249 條準用日本公司法相關規定，提高特別決議門檻至三分之二以上表決權數，並改採二階段決議程序。主管機關並得許可保險管理人

³⁴³ 安居孝啓（2017），《最新保險業法の解説》，大成，671 頁。

解任問題保險業之負責人，選任新負責人，並限制其報酬給付（保險業法第 249 條之 2）。至於一般事務決定權限，則仍屬問題保險業權責，但違反接管目的或逾越一般業務執行範圍者，不得對抗善意第三人（保險業法第 242 條第 1 項但書）。

(5) 以許可替代股東大會決議之簡化機制

為利問題保險業迅速退場，日本保險業法第 249 條之 2 特設「主管機關許可替代股東會決議」機制。問題保險業如有資產不足清償債務之情形，其合併、分割、讓與營業、解散等事項，得由董事會逕依規定向主管機關申請許可，不經股東大會決議程序。經主管機關許可者，效力等同股東會決議。且其司法救濟程序較一般許可處分簡化，利害關係人如有不服，應於許可公告日後 2 週內提起抗告，不得提起撤銷訴訟（保險業法第 249 條之 2 第 7 至 12 項）。

3. 合併移轉時變更契約之簡化措施³⁴⁴

除主管機關依職權為前述監理措施外，為使問題保險業迅速藉由併購退場、並簡化整併所涉契約承接事宜，日本保險業法就問題保險業之保險契約移轉另設特別規定。

(1) 得變更承受契約之事由及程序

日本保險業法第 250 條第 1 項明定，有下列情形之一者，問題保險業於為合併、概括移轉保險契約、或由他公司取得其股份成為子公司而退出市場時，得於契約中訂定變更移轉對象之保險契約條件，不受保險業法第 135 條第 4 項「僅得為輕微變更」之限制：

A. 經主管機關命令停業、合併、移轉、讓渡者、

B. 受保險管理人接管中者、

C. 被主管機關認定為「退場保險公司」，而由健全保險公司救助合併者。

³⁴⁴ 石田滿（2016），《保險業法》，文真堂，399-406 頁。

所謂「退場保險公司」，依日本保險業法第 260 條第 2 項係指有第 241 條所列問題，且主管機關認有保戶權益受損害之虞者。日本保險業法第 256 條並賦予主管機關指定其他保險業或保險控股公司作為退場保險公司合併協議對象之權限，協議不成時，主管機關得於聽取雙方意見後，依保險業法第 257 條為合併條件之斡旋，對象如同意接受斡旋條件，主管機關最終得依保險業法第 258 條命退場保險公司遵循斡旋方案合併。

(2)簡化保戶通知及異議程序

為兼顧市場秩序與保戶權益，原則上變更契約條件之內容及其影響，仍應由問題保險業以公告方式通知保戶（保險業法第 251 條、第 255 條）。惟於契約全部移轉時，為縮短整併時程，日本保險業法第 251 條第 3 項放寬保戶異議比例至 20%；異議未達前開比例者，即視為全體保戶同意（保險業法第 251 條第 2 項、第 255 條第 2 項參照）。

另日本保險業法第 251 條第 2 項但書授權主管機關命令問題保險業，得由主管機關斟酌情形，免除契約移轉之保戶個別通知程序。蓋於問題保險業遭勒令停業之緊急情境，保戶權益往往需藉迅速移轉保單予其他健全同業方克獲得保障，此時若仍執於一般契約變更或移轉之通知及異議程序，恐延誤整併時效，反而損及保戶利益³⁴⁵。

(3)移轉後之通知義務及效力

保險契約移轉後，問題保險業於契約上之權利義務，均歸於新承受之保險人，其內容並依變更後之契約定之（保險業法第 252 條）。為免保戶因不知情而權益受損，新承受之保險人除有主管機關依日本保險業法第 253 條但書免除者外，仍應於契約移轉後 3 個月內對保戶為通知（保險業法第 253 條）。

(4)強制合併之三階段程序

³⁴⁵ 石田滿（2016），《保險業法》，文真堂，407 頁。

為落實保險監理，問題保險業法設有一系列強制合併程序，使主管機關得於問題保險業退場前，即指定其合併對象、協調洽談合併事宜。大致而言，其程序分為三階段：

A. 指定協議對象

日本保險業法第 256 條允許主管機關於保險業有退場之虞時，得指定其他保險業或保險控股公司作為協議合併之對象，並「勸告」對象同意與該問題保險業協商合併條件。勸告對象如不同意，主管機關並無強制其接受之權限，蓋此時尚非退場保險公司，併購仍須尊重市場機制，不宜貿然主導³⁴⁶。

B. 提出斡旋方案

協議不成時，倘主管機關認有保戶權益維護及市場穩定之必要，得進入第二階段程序。依日本保險業法第 257 條之規定，主管機關得在聽取雙方意見後，提示合併條件，積極斡旋。主管機關於此就個案情形及相關資訊，享有相當程度之裁量空間。為利斡旋順利，保險業法第 257 條第 2 項並準用第 256 條第 2、3 項，允許主管機關向相關機構調閱受斡旋保險業之財務資料、要求要保人保障機構提供協助等。惟受斡旋之對象仍得自主決定是否接受斡旋方案。

C. 核准方案並命令合併

倘有保險業或控股公司同意接受前開斡旋方案，事態即進展至最後階段。基於監理權限，主管機關此時已取得高度之行政裁量權，得依日本保險業法第 258 條核准斡旋方案，並對退場保險公司發布行政處分，命其遵循方案內容，辦理合併。退場破產保險公司如拒不配合，將受行政罰；情節重大者，主管機關並得撤銷其營業執照。

由前開三階段強制合併程序可知，有別於一般公司併購案件，基於保險業之高度公共性、保戶權益之重要性及系統風險之考量，日

³⁴⁶ 同前註，406-407 頁。

本保險業法賦予主管機關更大之裁量權限，由其主導問題保險業之整併，必要時甚至得以行政權強制之。然為避免恣意濫用公權力，侵害保險業自主經營，是以於「勸告協商」、「斡旋併購」階段，仍尊重當事人合併意願，僅於情況嚴重，問題保險業已達退場程度，始容許主管機關逕為核定、命令，貫徹其金融監理與危機處理之職責。

(三) 小結

本小節探討日本金融退場制度之立法例，主要聚焦於日本保險業領域。在保險業方面，日本法制就退場機制區分為「自願退場」與「強制退場」兩種途徑。自願退場制度包含保險契約移轉、事業讓與及業務財產管理委託三大面向，各設有相對應之程序規範。其中，保險契約移轉制度特別重視保戶權益之保障，透過異議權之設計，使保戶得以表達意見；事業讓與則著重於信託業務之特殊考量；而業務財產管理委託制度則建立起的委外監督框架。

至於強制退場方面，則涵蓋由法院主導之重整程序及由主管機關主導之行政程序。其中行政程序透過保險管理人制度、接管計畫及強制合併等機制，賦予主管機關高度監理彈性。特別值得一提的是，日本法制就問題保險業之處理採取漸進式之合併程序，從「指定協議對象」、「提出斡旋方案」到「核准方案並命令合併」，在不同階段賦予主管機關不同程度之介入權限，既維護市場機制，又確保監理效能。

綜觀日本金融退場法制，可歸納出以下特點：其一，重視風險預防，透過多層次之監理措施，及早因應問題金融機構。此點體現在銀行業「有秩序處理措施」之設計，以及保險業強制退場之漸進式程序安排。其二，強調程序完整性，各項措施皆有相關之啟動要件及執执行程序，不論是存款保險定額保障下之金融整理管理人制度，抑或保險契約移轉之異議程序，均有相對應之法制規範。其三，兼顧市場效率與消費者保護，在維持金融秩序之同時，亦確保存款人及保戶權益，此可見諸於繼承銀行制度之設計，以及保險業自願退場之資訊揭露要求。

此等制度設計，對我國建構現代金融監理法制，具有參考價值。特別是

在金融創新日新月異、市場風險日益複雜之當代，如何建立起既能維護金融穩定，又能保障消費者權益的退場機制，實為我國金融監理之重要課題。日本透過長期實踐所發展出的多層次、高彈性之監理框架，當可為我國監理法制提供啟發。

三、金控下保險公司之退場處理

(一) 退場處理策略

系統性重要金融機構面臨退場程度之損失時，促進其順利重建的關鍵在於，除屬於資本的權益外，亦須在屬於負債的債務形式上具備損失吸收能力。巴塞爾監管架構下的資本適足率規範，主要著重於降低銀行退場的可能性，對採用國際統一標準的銀行而言，要求其維持一定比例的普通股第一類資本（CET1）等。然而，即使增強資本，亦難以完全消除金融機構退場的可能性。TLAC 監理規範所設想的情境，乃係當金融機構因某些原因導致原本充足的自有資本遭受侵蝕而陷入債務超過狀態時。在此情況下，所需者乃是一種在平時作為負債處理，但在退場時能依據事前約定順利進行本金減記或轉換為股份，從而恢復資本適足率的籌資工具。此類籌資工具因能實現有秩序的破產處理，故被稱為「以終止經營為基礎之損失吸收能力」，在巴塞爾 III 框架下，包括巴塞爾 III 第二類資本工具及控股公司發行之符合 TLAC 資格的優先債券，亦即所謂 TLAC 債券³⁴⁷。

在日本發行 TLAC 債等籌資工具的主體並非銀行本身，而是其金融控股公司。此種設計使其無需直接處理資產負債表中具有大量存款負債的銀行，而是將銀行發生的損失集中至金融控股公司，透過在控股公司層級實施內部救助（Bail-in），得以在維持業務持續運作的同時，順利執行退場處理³⁴⁸。

³⁴⁷ 此處所稱金融控股公司所發行之優先債券（公司債）為 TLAC 債券，然而，要將此類優先債券納入 TLAC 計算，必須符合特定要件（適格性）。具體而言，需符合結構性次順位、無擔保且無保證、長期性、最低面額等要求。AT1 債券及巴塞爾 III 第二類資本債券之要件說明禁止遞增利率等規範，而日本的 TLAC 要件亦有類似規定，禁止採用遞增利率等設計，顯示二者具有一定程度之共通性。參閱服部孝洋（2023），〈TLAC 規制に係るその他の話題：適格要件・発行状況・保有規制〉，《ファイナンス》，第 59 卷第 5 期，27-29 頁。

³⁴⁸ 日本銀行金融機構局，金融庁監督局，& 預金保險機構調査国際部（2022 年），〈巨大金融機関の破綻処理制度改革の軌跡：10 年目の節目を越えて〉，《日銀レビュー》，2022 年 5 月號，3-4 頁。

在處理系統重要性金融機構退場時，最關鍵的是即使在退場處理前後仍能維持業務順利運作，將對金融系統的負面影響降至最低。然而，就大型銀行等巨型金融機構而言，由於其業務規模龐大且結構複雜，加上與其他金融機構的相互關聯性高，難以在短期內採取暫時停業並進行資產切割的處理方式。此外，包含大型銀行在內的全球系統重要性金融機構，其營運據點遍布各國各地，退場處理必須考量所有據點的順暢運作。

就包含日本三大銀行在內的多數全球系統重要性銀行（G-SIBs）而言，如圖 5 所示，其組織架構為一家金融控股公司下轄實際經營業務的保險、銀行、證券公司等子公司。因此，當金控下的保險公司發生足以導致退場的鉅額損失時，可將該損失轉移至金融控股公司，使保險公司得以維持正常營運，同時透過控股公司股東及債權人的損失吸收，進行退場處理³⁴⁹。

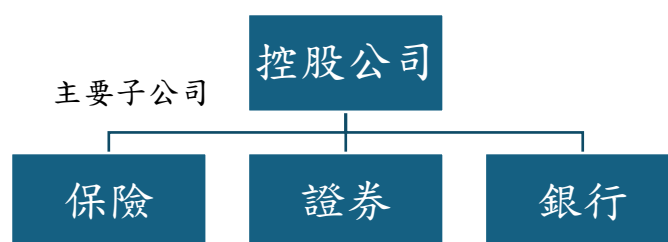


圖 5：日本金融控股公司示意圖

以下舉例說明。如圖 6 所示，金融控股公司以股票及公司債的形式向外部投資人籌資，再以出資或貸款方式將資金融通予旗下銀行、證券公司等子公司³⁵⁰。請注意，此金融控股公司並未直接經營銀行業務，實際的銀行是以子公司形式存在。

³⁴⁹ 服部孝洋（2023），〈我が国における TLAC（総損失吸収力）規制：バйлアウトからバイルインへ〉，《ファイナンス》，第 59 卷第 3 期，41 頁。

³⁵⁰ 服部孝洋（2023），〈我が国における TLAC 規制：我が国 4SIBs に対する破綻処理スキーム〉，《ファイナンス》，第 59 卷第 4 期，33-34 頁。



圖 6：退場前情形（金融控股公司以股票或公司債等形式從外部投資人籌資）

在此基礎上，假設如圖 7 所示，該金融控股公司旗下的保險公司發生需要進行集團整體退場處理的重大損失。此時，透過將損失轉移至金融控股公司，原本處於債務超過狀態的保險公司得以恢復自有資本並維持營運。而金融控股公司因承接子公司的重大損失而陷入債務超過狀態，但可透過內部救助 (Bail-in) 機制，由股票及公司債投資人承擔損失。透過此種機制，無需額外籌募資本即可恢復自有資本。在內部救助過程中，損失吸收將依普通股、AT1 債、巴塞爾 III 第二類資本債券、TLAC 債的順序進行。

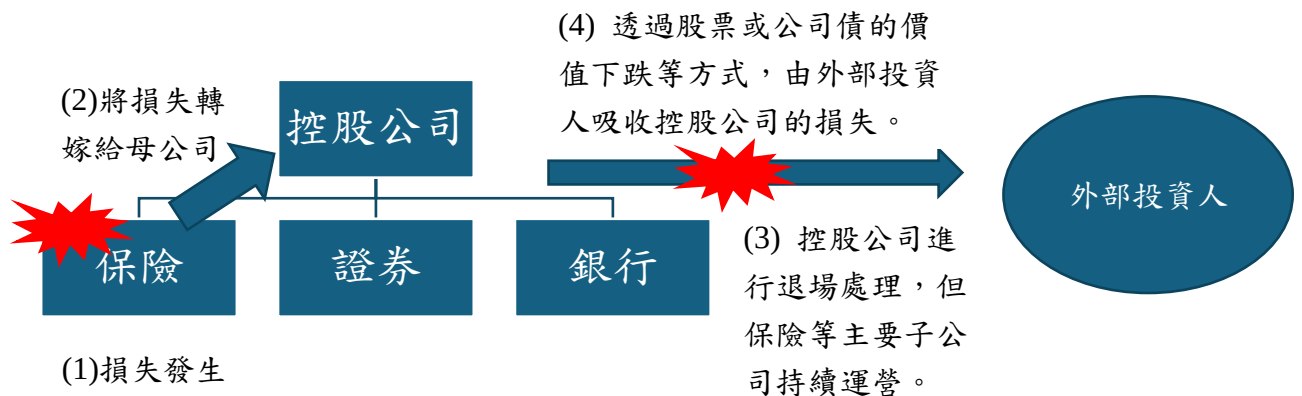


圖 7：退場後情形（金融控股公司將損失移轉的同時，通過股票或公司債等進行內部救助）

其後，如圖 8 所示，過渡性控股公司接管主要子公司，使主要子公司得以持續交易。在日本，此過渡性控股公司將由存款保險機構出資，原則上須於 2 年內完成再轉讓。

值得注意的是，目前在日本被指定為 G-SIBs 的三大銀行，以及被列為國內系統重要性銀行的野村控股（合稱「4SIBs」），依日本金融廳所公布的退場處理策略，預設將採用有秩序處理的特定第二號措施³⁵²。AT1 債及巴塞爾 III 第二類資本債券將因特定第二號措施的適用，依契約觸發條件進行本金減記，而股票及優先債則透過金融控股公司的退場程序處理。

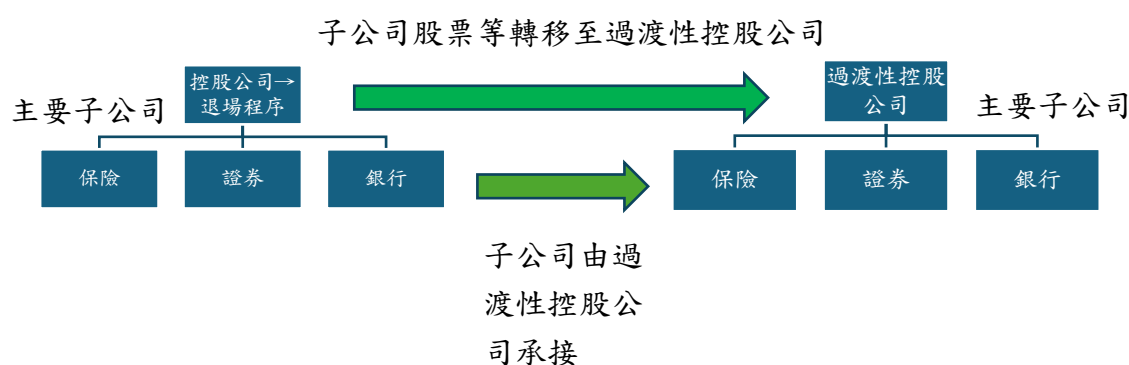


圖 8：子公司轉移至過渡性控股公司（Bridge HD）

（二）內部 TLAC 與外部 TLAC

從 TLAC 債券投資人的角度而言，當大型金融機構發生退場時，可能面臨內部救助（Bail-in）的風險，意味著其所投資的公司債價值可能下跌。如前所述，TLAC 監理規範要求以終止經營為基礎之損失吸收能力須至少等同於最大損失額（即自有資本），因此可推論 TLAC 債券並未設想完全本金減記的情境。然而，TLAC 投資人會考量此風險因素，要求相對較高的利率報酬。亦即本質上，投資公司債即是投資人主要承擔信用風險以獲取相對較高利息的投資行為。

若市場預期金融機構即使退場亦會獲得政府事後救助，優先債投資人因預期

³⁵² 服部孝洋（2023），〈システム上重要な銀行入門：「大きすぎて潰せない(TBTF)」問題について〉，《ファイナンス》，第 58 卷第 11 期，41-42 頁。

必定獲得救助而願意持有該債券，導致公司債利率偏低。此現象可能促使大型金融機構更容易籌資，進而助長過度冒險行為。反之，若公司債利率能適當反映退場處理成本，則有助於減輕此類道德風險³⁵³。

雖然前述由金融控股公司發行優先債，但此與存款性質不同。存款具有支付結算功能，帶有一定程度的公共性。此外，存款人以保本為前提，並非願意承擔本金損失的主體。若要求存款人承擔損失，進行內部救助，可能促使存款人提領存款，引發擠兌風險。因此，就大型金融機構的退場處理而言，應向願意承擔信用風險的投資人而非存款人籌資。從避免存款擠兌的角度來看，金融控股公司有必要發行較長年限的公司債。實務上，日本的監理規範確實要求金融控股公司發行的公司債必須具備長期性³⁵⁴。

如前所述，為對大型金融機構實施有秩序的處理，必須將系統重要性金融機構所產生的損失轉移至金融控股公司，再進一步轉移至外部投資人。那麼，此機制究竟如何運作？理解此點需要掌握「外部 TLAC」與「內部 TLAC」兩個重要概念。

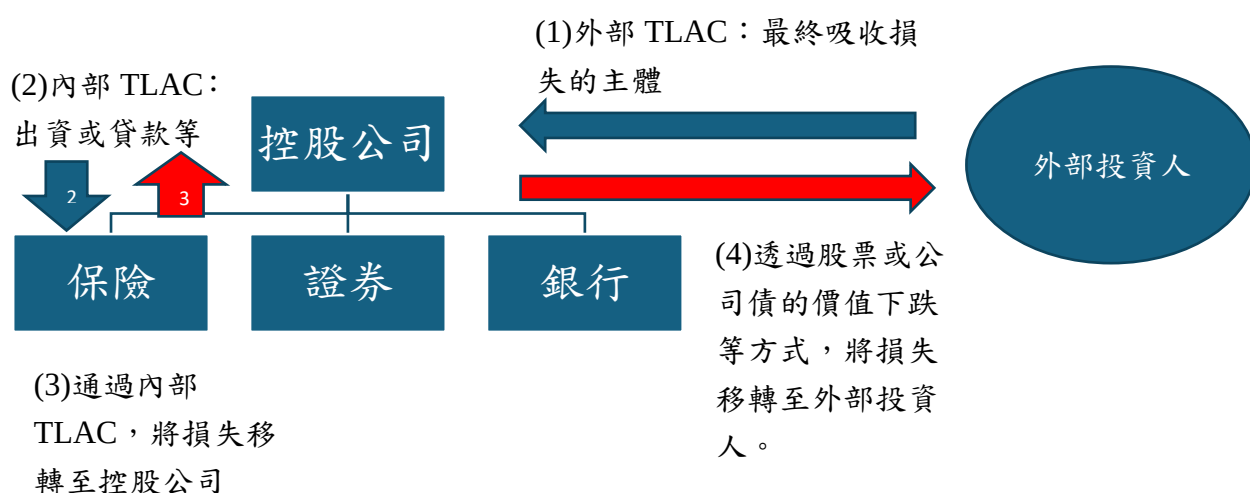


圖 9：透過內部 TLAC 與外部 TLAC 將損失轉至外部投資人示意圖

³⁵³ 服部孝洋（2023），〈我が国における TLAC（総損失吸収力）規制：バйлアウトからバйлインへ〉，《ファイナンス》，第 59 卷第 3 期，42 頁。

³⁵⁴ 服部孝洋（2023），〈我が国における TLAC（総損失吸収力）規制：バйлアウトからバйлインへ〉，《ファイナンス》，第 59 卷第 3 期，43 頁。

圖 9 展示此一機制。首先，如前所述，(1) 金融控股公司透過發行股票和公司債等方式向外部投資人籌資。由於外部投資人為最終損失承擔者，此部分稱為「外部 TLAC」。其次，金融控股公司將 (2) 從外部投資人籌得的資金，以出資或貸款等方式融通予系統重要性銀行等機構。由於此為金融控股公司與子公司間的集團內部資金融通，故稱為「內部 TLAC」。

透過此種機制設計，得以將子公司的損失轉移至金融控股公司，再轉移至外部投資人³⁵⁵。以子公司銀行發生鉅額損失而面臨債務超過之虞等情況為例，除金融控股公司持有的子公司股票價值下跌外，如前所述，透過債務本金減記，子公司得以產生利益，增加自有資本，從債務超過狀態回復為資產超過。另一方面，(3) 作為內部 TLAC 提供者的金融控股公司因承受本金損失，導致損失轉移至控股公司。(4) 金融控股公司因承擔巨額損失而進入退場程序，但透過外部投資人所持有的控股公司公司債本金減記等方式，最終將損失轉移至外部投資人。如此透過內部 TLAC 與外部 TLAC 的結合運用，使金融控股公司底下的保險公司退場損失得以轉移至外部投資人。

³⁵⁵ 前原信夫 (2020)，〈わが国における金融機関グループの破綻処理に関する一考察〉，《産大法学》，第 53 卷第 3&4 期，609 頁。

第五章 結論

國際保險監理官協會（IAIS）於 2019 年 11 月修訂通過之 ICP 12，將保險人「退出市場」分為「自願退出市場」及「非自願退出市場」，退場措施則包含業務移轉、保單滿期、重組與清算等 4 種方式，ICP 12 要求法律應為保險人之自願退出市場提供制度架構，以保障保單持有人之權益，對於管轄區內涉及保險人退出市場或其清理之主管機關，應明確定義其角色與職責，法律應提供適當之標準，供監理官與或退場主管機關判斷是否應啟動保險人退場機制之情形，法律應提供一系列適當的權力範圍使保險人有效退場，權力之行使應符合比例原則並有適當的靈活性。

以本研究計畫所研究之各國案例而言，均有為金融機構之退場提供制度架構，並有明訂負責處理金融機構退出市場或清理之主管機關，並明確定義其角色與職責，但因應各國國情、金融韌性、貨幣政策等與我國金融機構之差異，各國之退場架構是否均可供我國參採，仍應視情況而定。以美國之銀行為例，因我國銀行體質健全，具備較強的金融韌性、資產負債結構較為均衡，並且央行的貨幣政策相對穩健，美國 SVB 等銀行倒閉的原因似在臺灣較不易發生，接管之時程方面，美國金融機構退場流程迅速，主要得益於完善的法律框架《聯邦存款保險法》、《多德-弗蘭克法案》和相關機構（FDIC、金融穩定監督委員會）的合作。這些機制的設計目的是減少金融機構倒閉對市場和存款人的影響，並迅速、有效地處理破產或接管程序，FDIC 在金融機構陷入困境時擁有廣泛的權力，不受其他聯邦、州政府機關或部門之指揮或監督。也不需額外批准或同意，FDIC 即可轉讓資產或負債，且根據《多德-弗蘭克法案》，當金融穩定性受到威脅時，FDIC 可針對大型非銀行金融機構（如投資銀行、保險公司）進行有序清算；至於瑞士信貸之案例，瑞士之金融市場監督管理局（FINMA）是瑞士的獨立金融市場監理機構，金融監理制度採取高度集中之方式，故可以迅速採取行動，防止銀行倒閉可能引發的系統性風險。

本研究分析數個國家之金融機構退場案例後，可以推論我國金融業之系統性風險並非顯著，而保險業之系統性風險又比其他金融業更小，且我國保險業的退

場案例大多為單一事件，並與其他因素相關，例如防疫保險事件之主因為商品設計與理賠政策的問題，在前述狀況下，我國尚無需大規模的移植處理系統性風險的外國法制的必要，但應該優化相關機制，使相關單位能快速反應即早處理有風險之保險業。經本研究分析數國之金融機構退場案例及相關法制後，提出以下數點建議：

一、優化非正式執法行動、接管前的機制

我國保險法第 143 條之 3 對於安定基金之介入時間有嚴格的限制，以保險業進行重整、受主管機關委託擔任監管人、接管人、清理人或清算人職務為限，雖然立法規範上不失明確，但當主管機關強制介入時，保險公司之財務狀況往往已經相當惡化，資本等級嚴重不足，主管機關多只能將其保險業務概括轉讓與其他保險公司，待業務順利移轉交割後，立即要求停業清理，可見目前我國既有之機制介入時間較晚，難有積極地振衰起敝之功能。我國現行保險法第 149 條第 3 項規定主管機關在以下 2 種情形時應為監管、接管、勒令停業清理或命令解散之處分，其性質應屬行政處分，包含（1）資本等級為嚴重不足，且其或其負責人未依主管機關規定期限完成增資、財務或業務改善計畫或合併者，以及（2）財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時，主管機關應先令該保險業提出財務或業務改善計畫，並經主管機關核定。若該保險業損益、淨值呈現加速惡化或經輔導仍未改善，保險業若經主管機關為監管處分時，依保險法第 149 條第 9 項之規定，非經監管人同意，保險業不得為以下行為，包含（1）支付款項或處分財產，超過主管機關規定之限額、（2）締結契約或重大義務之承諾、（3）其他重大影響財務之事項。

美國之聯邦存款保險法授權 FDIC 在金融機構陷入困境時，快速展開清算程序，FDIC 在清算過程中追求最大化的成本效益，且 FDIC 在處理失敗機構的資產和負債時，法院原則上無管轄權（除極少數例外情況），FDIC 受指派擔任接管人或清理人時，在行使權利、權限或特權上亦不受其他聯邦、州政府機關或部門之指揮或監督，也不需額外批准或同意，FDIC 即可轉讓資產或負債，瑞士亦有迅速且具強制性的監管干預和靈活的法律調整措施，得以防止銀行倒閉可能引

發的系統性風險。

關於主管機關提早介入之時點、標準、職權等，本研究雖未在美國、瑞士發現相關之立法，但在歐盟對於會員國銀行所建構的「單一清理機制（single resolution mechanism, SRM）」及同為英美法系之加拿大有關於早期預警（Early warning）之規範，可供我國主管機關在規劃相關制度之參考：

（一）歐盟銀行之「單一清理機制」

歐盟會員國銀行的復原（recovery）及清理議題，在 2014/59 指令（下稱清理指令）³⁵⁶第 27 條至第 30 條即針對早期干預加以規範，在銀行如果即將違反相關規定，或其財務狀況迅速惡化，包括流動性情況惡化、增加槓桿程度、呆帳增加、或暴險集中等情況，會員國之主管機關應啟動評估並要求銀行增加 1.5% 自有資本比率，並得採取要求銀行管理階層召開股東會，或銀行拒絕召開時由主管機關訂定議程召開，以便由股東大會考慮通過某些決議、要求包括透過現場稽核或提交給清理機關在內的所有必要資料，以及從事本指令第 6 條的銀行資產及債務評估、更新清理計畫以及準備可能的清理行動等措施，會員國主管機關針對啟動上述早期干預的措施，應依據 1093/2010 規則第 16 條訂定指引，發展規範性技術標準，以及規定啟動的最低條件、標準、時機等，以便一致性適用於參與會員國銀行³⁵⁷。

（二）加拿大財產及意外保險公司之干預指引

加拿大在財產及意外保險公司干預指引（Guide to Intervention for Federally Regulated Property and Casualty Insurance Companies）³⁵⁸中將干預分為 4 個等級（Stage），其中第一級為「早期預警」，在主管機關發現有以下一種或多種情形時，可以採取發函要求公司採取措施改善缺陷、與公司管理階層或董事會等人開會討論補救措施、提高公司繳交報告的頻率及資訊詳細

³⁵⁶ Directive 2014/59 of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms, OJ 2014, L173/190.

³⁵⁷ 洪德欽(2017)，歐盟銀行單一清理機制之研究，政大法學評論，151 期，頁 192-193。

³⁵⁸ OSFI (2018)，Guide to Intervention for Federally Regulated Property and Casualty Insurance Companies，<https://www.osfi-bsif.gc.ca/en/supervision/supervisory-practices/guides-intervention/guide-intervention-federally-regulated-property-casualty-insurance-companies>。

程度、加強或更頻繁的現場監督審查等措施：

1. 公司的整體淨風險及其資本和收益的結合會損害公司的彈性
2. 該公司的業績正在惡化，被認為略低於行業正常水準；
3. 該公司存在風險管理或控制缺陷問題，儘管尚未影響公司營運或償付能力，但若不加以解決，可能會惡化為更嚴重的問題；
4. 如果該公司是一家外國保險公司（例如分公司），其所在司法管轄區存在明顯困難，或者其所在司法管轄區的監理機構已採取監理行動。

本研究建議可以增加監管以外的暫時處分機制，修正現行保險法第 149 條第 3 項第 2 款之規定，當有「前款情形以外之財務或業務狀況顯著惡化，不能支付其債務，或無法履行契約責任或有損及被保險人權益之虞時」之情形時，主管機關得令安定基金派員列席保險公司之會議、聽取資訊，且保險公司有配合之義務。這樣的方式，並沒有直接變動保險公司之法律上地位，僅要求保險公司接受安定基金派員參與列席會議、聽取資訊，並非實際參與經營。相較於法律效果較強的監管或接管等措施，較不至於引起保險公司之反感或訴訟。未來即使保險公司欲對此提起爭訟，也因為沒有直接變動法律關係或地位，適法性或更容易鞏固。就積極面而言，所派之人員可以清楚保險公司之營運狀況，未來即使真的走向監管或接管，亦能快速上手，以收前述各立法例快速反應之效果。

二、強化主管機關正式接管前與保險業之交接與合作

ICP 12 中要求監理官與/或退場主管機關就關於保險人退出市場或其清理之事項與其他相關主管機關作資訊分享、相互合作與協調，美國保險監理官協會（NAIC）亦認為，應盡快（最好是在接管令下達之前）與監理機構（保險公司所在地州的首席保險監理官、安定基金）的工作人員會面，若情況許可，接管人與保險公司的管理階層、董事會面除可以瞭解保險公司面臨困難的原因以及成功恢復或清算的可能性，亦有助於降低保險公司管理層的敵意，另外瑞士處理瑞士信貸的經驗，也可以證明接管人早期即介入瞭解瑞士信貸之情況，有助於在正式發動行動時快速接手。

我國過去處理問題保險公司時，在個案是否達到被介入標準，往往有所爭議。過去安定基金在接管國華人壽、朝陽人壽時均面臨被接管公司或其股東提出爭執，除了引發訟爭，亦影響後續程序，另外，在國華人壽接管過程中，原股東不斷起訴，試圖阻止標售案之進行與交割，可見在問題保險公司處理程序中，如何降低被接管保險公司之敵意，並且平衡不同利害關係人之衝突、兼顧處理之目的與債權人之保護，應為未來規劃之重點。

三、建立其他處理問題保險公司之替代機制

我國保險業經常面臨清償能力與退場之問題，但目前保險法之機制多著重於保險業陷入清償風險後的處理，較為欠缺早期之處理機制。又對於對保險業甚為重要的長尾責任風險，目前我國也欠缺相關的提早處理方式。本研究參考其他國家之制度，嘗試提出其他處理處理問題保險公司之替代機制如下：

(一) 特別之保險業務移轉機制

保險業務移轉在我國並非特定之名詞，文獻上泛指關於保險業之業務，由一保險人移轉至其他保險人之情形，可能涉及各種形式或類似概念，例如契約承擔、營業讓與、公司合併或分割、資產收購等等。我國法對於保險業務之移轉僅有原則性規定，內涵上仍多重申民法、公司法、企業併購法或金融機構合併法等規範。至於我國保險法對於任意性之業務移轉則僅有原則性規定，對於具體內容與運作方式，目前似仍欠缺詳細規範，例如保險業設立許可及管理辦法第 26 條規定：「保險業得另以契約將其全部或一部保險契約轉讓與其他保險業。保險業依前項規定轉讓保險契約，併為財產之轉讓者，主管機關得因保護讓與保險業之債權人，要求其保留一部分之財產。保險業停止營業達六個月以上者，應辦理解散，並將其營業執照繳銷。但經主管機關下令停業清理者不在此限。」此外，外國保險業設立許可及管理辦法第 27 條、臺灣地區與大陸地區保險業務往來及投資許可管理辦法第 46 條亦有關於業務移轉之規定。

本研究建議，可參考英國法 2000 年金融服務與市場法(Financial Services and Markets Act 2000, 以下稱 FSMA) 之第 7 部分移轉 (Part VII transfer) 之

制度，在監理官與法官的審理下，允許保險公司就特定業務進行移轉，無須如傳統之合併或分割變更公司組織，亦無須如民法之契約變更取得個別被保險人之同意。由於既有的併購或讓與機制均有其限制，本機制之特色即在於提供保險業在真正陷於財務危機之前，早期處理了結業務，特別是未了責任業務之機制。在運作架構上，保險人應先擬具業務移轉計畫，移轉保險業務之全部或一部。該計畫必須經過申請、審查、通知、獨立專家調查、報告監理官、法院核准等重要程序，最後方發生效力，形成業務移轉之效果。在英美法對未了責任與特殊保險業務移轉之設計方面，一般均未賦予個別債權人同意權或否決權，而是由監理官與法院之審查來替代³⁵⁹。必須強調的是，英美法並非剝奪被保險人之反對權，而係非常強調必須合法通知，使個別債權人能知情、出席聽證等程序表示意見，且最後仍須由法院整體裁量，亦已有最低之通過標準³⁶⁰。

(二) 英美法之自願結清制度

英美法之債務重組計畫（scheme of arrangement, SoA）或業務結清計畫（commutation），目的在於提供保險人早期了結業務之機會。英國法之債務重組計畫由公司與其債權人間得基於債務重組或其他目的擬定協議，此協議須經適當的債權人分組討論與表決，在獲得多數決時即可通過，並可拘束反對意見者，針對此一安排是否合理、過度壓迫少數人，則應經一定的程序與法院審查而定。如經法院批准，該協議即可發生效力。本機制之主旨與特色，

³⁵⁹ In re Rose, 318 B.R. 771, 776 (Bankr. S.D.N.Y. 2004). Narragansett Elec. Co. v. American Home Assur. Co., No. 11 CIV. 8299 PKC, 2012 WL 4075171, at *5 (S.D.N.Y. Sept. 12, 2012).

³⁶⁰ 若我國欲引進英特別之業務移轉制度，本研究建議可於現行保險法增訂保險法第 149 條之 12（法定之業務移轉）：「（第一項）保險業得提出業務移轉計畫，依序經獨立專家、主管機關與法院審查同意後，移轉業務之全部或一部至其他保險業。（第二項）前項計畫應先通知要保人、被保險人與受益人，說明對其等權益之影響，並聽取意見。（第三項）獨立專家、主管機關與法院審查業務移轉計畫時，應考量一切因素，包含業務之種類、被保險人之類別、被保險人與利害關係人之意見、合理期待、以及受影響之情況。（第四項）接受保險業務之保險公司之資本適足率應高於法定標準。被移轉業務之保險契約當事人權益，不得劣於未進行本計畫時之狀況。（第五項）要保人不同意移轉計畫者，得終止保險契約，請求其保單價值準備金按訂約時之保險費率比例計算之金額。（第六項）業務移轉計畫經第一項程序通過後，由繼受業務之公司承受移轉公司之業務，保險契約有關之權利亦隨同移轉。不適用民法第 297 條與第 301 條之規定。（第七項）關於業務移轉計畫之內容、提出與審查之程序、獨立專家之選任、通知與聽取意見之方式，主管機關與法院之審查方式，得由主管機關會同司法院另行定之。」

在於當事人自行協議與正式重整或破產程序之間，提供一個經法院監督之當事人協議機制³⁶¹。本機制可以基於各種商業目的，也不以公司已遭遇於一定之財務困難為必要，故更為彈性方便。特別是關於四分之三多數決之強制批准機制（cram-down），可以避免少數意見堅持、濫用、產生僵局³⁶²。並有聽證與法院之最後審查，判斷是否侵害不同意見者之權益，故亦能有效保護不同意見者與避免濫用；美國法之業務結清計畫在保險人陷入經營危機之前，即可提出計畫，並經監理官同意、一定組織之債權人會議、以及法院之審查之後，如經通過即可生效。使保險人有提早改善業務與體質之機會，而避免後續可能之營業危機甚至失卻清償能力，對於整體被保險人而言未必不利。再者，透過嚴謹之程序設計，包含監理官、債權人會議、以及法院之介入審查，以整體評估對於自願償還或結清計畫對被保險人之影響，並賦予調整被保險人基於保險契約權益之基礎。又為了兼顧早期問題保險公司替代處理機制之精神、使其有實行之可能性，英美法並不以取得所有被保險人之同意為必要，而係由法院來做最後之監督與考慮。

整體而言，英美法之債務整理或結清計畫，目的在於提供保險人早期了結業務之機會。保險人陷入經營危機之前，即可提出計畫，並經監理官同意、一定組織之債權人會議、以及法院之審查之後，如經通過即可生效，而此雖然可能調整被保險人保險契約權益、影響少數個別被保險人之權益，但透過嚴謹之程序設計，包含監理官、債權人會議、以及法院之介入審查，以整體評估對於自願償還或結清計畫對被保險人之影響，並賦予調整被保險人基於保險契約權益之基礎。³⁶³對我國而言，在保險業面臨諸多清償能力挑戰之際，我國既有之機制又以保險業陷入經營危機為前提，實際上保險公司幾無其他的早期處理危機機制可資使用。因此，本研究以為，英美法制之自願結清制度應值得我國借鏡。³⁶⁴

³⁶¹ Jente Dengler, *Debt Restructuring in the UK and Spain: Is the Grass Still Greener on the other Side?*, 28(5) J. BANKR. L. & PRAC. NL ART. 2, ¶A,§1 (2019).

³⁶² David Milman, *Further Judicial Enlightenment on UK Restructuring Law and Practice*, 358 CO. L. NEWSLETTER 1, 1 (2014).

³⁶³ 陳俊元(2024)，保險業務自願結清之研究，政大法學評論，177期，頁73。

³⁶⁴ 若我國欲引進英美法之自願結清制度，本研究建議可於現行保險法增訂保險法第149條之12

(三) 日本法之自願退場制度

日本保險法第7章所規範之保險業自願退場機制，其規範主要包含保險契約移轉、事業的讓與，以及業務與財產管理的委託等三大面向，基於保險事業之高度公共性及專業性，日本保險業法對於保險公司之自願退場機制，採取高密度之金融監理及行政管制模式，期透過資訊揭露、行政許可、債權人異議、債權讓與、業務委託等法制設計，在確保保險市場穩定與保戶權益之前提下，賦予保險公司因應經營環境變動之調整空間，亦可供我國作為處理問題保險公司之替代機制的參考。

四、建立過渡保險機制

我國保險法第149條之2第3項規定，保險業於受接管期間內，經接管人評估認為有利於維護保戶基本權益或金融穩定等必要，得由接管人研擬過渡保險機制方案，報主管機關核准後執行，但過渡保險機制之實際意涵為何，與既有任務間是否存在衝突，皆有待進一步討論，且目前仍無成熟之機制。

美國法在處理銀行退場時，即賦予FDIC在預期或已經有受存款保險保障機構有違約之情形，得請求主管機關授權成立「過渡性存款機構」，過渡性存款機構獲得授權設立後，過渡性存款機構可以自行決定欲承擔之存款、負債、資產，以及履行FDIC依據美國法典第12編第16章之暫時性職能；日本之保險契約者保護機構亦曾與保險業共同成立「承繼保險會社」承受保險業務，以維持該公司保險契約之效力。之後，再找尋適當保險公司承受該業務，以保護保戶之權益。

（財產保險公司之自願業務結清）：「（第一項）財產保險業基於改善經營之目的，得提出自願業務結清計畫，依序經主管機關、債權人會議與法院審查同意後，在保險期間屆至前，了結相關保險業務。（第二項）前項計畫得適當調整原保險契約之內容。公司應對要保人、被保險人與債權人寄達債權人會議之通知，並說明前項計畫之重要內涵、對其等之影響與法律效果。（第三項）債權人會議以各組達75%以上價值之多數同意時為通過。如經法院批准，則對全體債權人均有效力。（第四項）債權人會議之分組，應考量各類型要保人或被保險人之特性。如其等之權利有重大差異以致於無法一同協商者，則應分組進行會議。（第五項）法院進行審查時，應考量要保人、被保險人與申請公司之整體利益，為批准或否決之裁定。不同意計畫者在計畫所得之待遇或利益，不得劣於如進行重整或破產時所得之待遇或利益。（第六項）關於債權人會議之通知與法院審查之程序，得由主管機關與司法院另行定之。」

依據我國保險法第 149 條第 5 項之規定，問題保險公司經主管機關監管、接管、停業清理或解散後，主管機關僅得委託「其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員」擔任監管人、接管人、清理人或清算人，因此，接管人之資格似應僅以「其他保險業、保險相關機構或具有專業經驗人員」為限，因此安定基金亦得受主管機關委託成立子公司辦理接管問題，然而處理成立子公司辦理接管業務需要相當之專業與人力，建議由專責機構處理問題保險業之業務，減輕安定基金之負擔，使安定基金能集中於問題保險業的處理。

然而，在考量建立過渡保險機制時，必須注意我國與國外市場環境的差異性。首先，就市場規模而言，日本保險市場具有相當規模經濟，其總資產規模與業務範圍遠大於我國，因此能夠支撐專業過渡保險機制的營運成本。相較之下，我國保險市場規模較小，若貿然設立過渡保險機制，或許可能面臨營運效率與成本效益的問題。其次，在監理資源方面，日本金融監理體系擁有豐富的問題保險業處理經驗，並建立起較為完整的人才培育機制。反觀我國，由於過去較少處理大規模的保險業退場案例，相關專業人才與實務經驗仍有待累積。因此，在規劃過渡保險機制時，應審慎考量本土監理資源的配置與運用效率。此外，從制度銜接面向觀之，日本過渡保險機制之運作，係建立在其完整的金融監理體系之上。日本不僅有要保人保障機構等專責機構，更有《金融機構重整程序特例法》等特別法規範，使過渡保險機制得以順利運作。相較之下，我國現行保險法雖已賦予相關法源依據，但配套機制尚未臻完備。例如過渡機構之資金來源、業務承接程序等面向，均需要更細緻的規範。

再者，從風險管理的角度觀之，過渡保險機制雖然能在問題保險業退場時提供緩衝，但其本身亦可能衍生新的風險。例如，若過渡保險機構承接過多不良資產或高風險業務，可能使原本單一保險業的問題演變為系統性風險；又如接管人員在專業判斷上的偏誤，亦可能導致不當的資產評估或業務移轉決策。有鑑於此，建議我國在建立過渡保險機制時，應採取循序漸進的方式，先就現有安定基金的功能進行強化與調整，待累積足夠經驗後，再研議設立過渡保險機制。

附錄 1：期末報告審查會議意見回覆/辦理情形

「國內外重大事件顯著影響金融市場之系統因素下保險業退場處理
機制與案例研究」

委外研究案期末報告審查會議意見回覆/辦理情形表

壹、莊委員永丞

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
一、	(一) 建議可於開頭簡單說明本篇文章之研究動機與要討論或解決之問題，可舉相關案例事實帶出問題核心，本研究係欲研究國際上保險退場機制的實踐，參考和借鏡可行的方法和經驗，並就現行我國法規架構之不足提出修法建議，以臻完善我國保險業退場制度。據此，建議可於本研究之開頭先提出現行實務下究竟產生何些問題，便於讀者進入快速進入狀況。	已遵照修正意見修正。
	(二) 全文之「評級」或「評等」用詞請予以統一。	已遵照修正意見修正。
	(三) 建議可於本文前段適度介紹保險業的特殊性，並進一步說明保險業與銀行或證券業等其他金融業的差異。有助	感謝委員的建議，已在第一章第四節補充說明保險業與銀行業的差異，以幫助讀者更了解保險業在金融機構中擔負的重要任務，以及這些任務與系統性風險

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	於讀者更深入理解保險業在金融市場中扮演的獨特角色，以及退場處理機制對保護市場穩定和維護投保人利益的重要性。	的關係。退場處理機制的重要性則在第二章第一節容有說明。
	(四) 英文專有名詞之翻譯請注意我國之專業用語為何，如頁 8 之「特拉華州」之翻譯，我國似多翻譯為「德拉瓦州」、頁 21 關於「Orderly Liquidation Authority」之翻譯，我國似多以「循序清理權機制」作為名詞翻譯，建議全文再為確認。	已遵照修正意見修正。
	(五) 頁 10 之「更動頻仍」、頁 28「迅速迴應」等全文錯漏字請予以檢查修正。等全文錯漏字，請修正。	已遵照修正意見修正。
	(六) 頁 24-28 之倒閉原因，有些標題似乎並無再將每一項之內容區分(1)、(2)、(3)之必要性，建議可以整合成一段即可，如頁 25 之「3.存款過度聚焦於加密貨幣產業」，無論係(1)或(2)皆係在敘述相同之事項，整合成一段即可。建議將頁 24-28 之各標重新思考再為	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	整理。	
	(七) 本文第四節蒐集了各國保險業因系統性風險而倒閉的案例，具有參考價值。然而，建議在此節開頭之部分增加一段說明蒐集這些案例的目的，以強調此討論之必要性。	已遵照修正意見增加說明於第三章第四節。
	(八) 全文各階層之標題是否加註粗體，請予以統一。	已遵照修正意見修正。
	(九) 建議可將頁 62 之(一〇)改為(十)。	已遵照修正意見修正。
	(十) 本文於第四章比較法之介紹，針對外國之各種法律進行介紹，然內容過於繁雜，有些法規之介紹是否具有必要性，建議可再為思考。抑或可與本段之初始階段說明以下會討論到何種法規，且討論之必要性為何。	感謝委員的高見。已在第四章的前言之處，加附參考歐美日等國法規之必要性的論述。
	(十一) 於介紹完第三章之美國、瑞士、日本立法例後，建議就本章節所討論內容予以小結，使讀者較易知悉本章節所討論之重點究竟為何。此外，本文針對許多外國法進行介紹，惟似未見討論此些外國法於我國而言是否具有參考	感謝委員的高見。已在第三章國外經驗的退場案例介紹之後，加附包含歐美日等國的小結，俾利使讀者知悉本章之討論重點。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	之價值，建議可加深此部分之研究。	
	(十二)研究針對不同國家提出的分析確實到位，然而在提出建議時，部分措施雖具借鑒性，但其具體如何適用於台灣尚需進一步明確。例如，頁 139 提到英美法之「自願結清制度」，該制度如何適應台灣現行保險法的監管框架，是否有具體的法規需要修訂以達到制度適應性？這方面的討論可以更加具體。	已遵照修正意見增加英美自願結清制度之介紹，並提出建議修正條文。
	(十三) 本研究分別針對美國、泰國及澳洲保險公司在新冠肺炎影響下的表現進行詳盡的研究，此多國比較研究提供了豐富的案例及實務經驗，具高度參考價值，值得讚許。	N/A
	(十四)本文引用了多個國家在保險業「退出市場」方面的具體案例，內容詳盡，並且對不同國家的法律框架進行了深入的對比分析。整體上，本文所提供的實例豐富且多樣化，確實為未來政策之制定提供許多參考。	N/A

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
二、	(一) 全文中文註腳應加上「參閱」，英文註腳應加上斜體「See」，請全文註腳檢查修正。註 2 請予以修正。	已遵照修正意見修正。
	(二) 內文於頁 2 首次出現 IMF, BIS, and FSB (2009)、Rudolph (2017)、Smaga (2014)；頁 3 首次介紹 IAIS (2019)，似可將其中文名稱與涵義併同載明。	已遵照修正意見修正。
	(三) 除全段英文(此時使用半形標點符號)外，其餘標點符號均應使用全形標點符號，如全文之括號，註腳亦同，如頁 3、19、20、21、註 36，並未列舉，請全篇重新檢查。	已遵照修正意見修正。
	(四) 請確實引註，如頁 2 以下第一節之研究背景內容；如頁 18-28 之美國退場案例介紹(其中包含頁 19 內文之(Yousaf et al., 2023)、(Vo & Le, 2023)、頁 20 之(Vo & Le, 2023)等)、頁 29 以下之瑞士退場案例、頁 48 以下之系統性風險而使保險公司倒閉之案例、頁 50 以下之新冠肺炎對保險業之影響、頁	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	53 以下澳洲 HIH 保險公司倒閉案例、頁 124 以下之日本法下之保險業退場機制等。	
	(五) 請勿引用學位論文，蓋其準確性尚有疑慮，註 4-7、18、21、94 請修正之。	已遵照修正意見修正。
	(六) 註 4-7 係屬連續註腳，故註 5-7 應以交互參照格式加以引註，註 18、21 亦同。註 290 與註 288 係引用同一書籍，故註 290 應以交互參照格式進行引註，註 42、43；49、52、54、58、61 亦同。	已遵照修正意見修正。
	(七) 直接搜尋自網路的報導資料究係載明「最後瀏覽日」，抑或「最後檢索日期」，請全文統一，此外，最後瀏覽日係全部以阿拉伯數字載明，抑或以 x 年 x 月 x 日方式載明，亦請全文統一，註 12、40 請予以修正。再者，最後瀏覽日之日期究係以年/月/日之方式表示，抑或以日/月/年之方式載明，亦請全文統一，註 22 請修正之。	已遵照修正意見修正。
	(八) 全文註腳應均有句號，若為中文註腳應用「。」；英文	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	註腳使用「.」，如註 12、34、35、37、241-244、248-251、253、255-260、265、269、271-277、283、286、289，參考文獻亦同，請全文檢查修正之。	
	(九) 資料的頁數甚多時，將引用頁數全部列出，以逗號區隔，勿使用 “、” 符號，註 20 請予以修正。	已遵照修正意見修正。
	(十) 主管機關函釋註腳格式有誤，範例：金管會（98）年金管保一字 09802500572 號函，註 24-26 請予以修正。	已遵照修正意見修正。
	(十一)全文之行距與段落間距請統一，如各章節與前段之段落間距，請全文檢查修正。	已遵照修正意見修正。
	(十二) 頁 18 既已於標題一、載明矽谷銀行（Silicon Valley Bank，SVB），則於其後之內文即無須再就（Silicon Valley Bank，SVB）予以重複論述。	已遵照修正意見修正。
	(十三)直接搜尋自網路的報導資料註腳格式，應依序載明作者名、網頁資料標題（應斜體字）、網站名、登載期日（無須加註括號）、網址、最後瀏覽日，註 34、35、37 請修正	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	之，並請全文檢查修正。此外，若係英文網頁資料，最後瀏覽日之格式應為 (last visited: Month date, Year)，如註 93 之作者名應為 Adam Hayes，Investopedia 為網站名，請修正之。	
	(十四)標號之順序應固定，建議可按照壹、一、(一)、1、(1)、A、a，如頁 80 之標題(5)逕接 a，請全文檢查修正。	已遵照修正意見修正。
	(十五)參考文獻應載明註腳中所引用之資料，「陳春山，李智仁。(2009)。建立以『原則為基準(Principles-based)』之證券商監理制度。中華民國證券商業同業公會委託研究計畫」。似未載明於註腳，請予以修正，並請全文檢查修正。	已遵照修正意見修正。
	(十六)條號之表示方式應全文統一，以頁 13 為例，建議可統一用保險法第 143 條之 4，而非保險法第 143-4 條。	已遵照修正意見修正。
	(十七)英文直接搜尋、下載自網路的報告資料，而該報告資料不見於傳統的書籍、期刊論文時之註腳格式，其作者名與	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	報告資料名應為小型大寫字，報告資料名與所引用頁數間應無逗號，且網址前應無需載明 available at。註 87、96、211-240 請修正之。	
	(十八)頁 24 之(二)倒閉原因分析，缺漏(1)與(2)，請修正。	已遵照修正意見修正。
	(十九)中文直接搜尋、下載自網路的報告資料，而該報告資料不見於傳統的書籍、期刊論文時之註腳格式，應於所引用頁數與登載年份後加註網址，註 97、註 209 請予以修正。	已遵照修正意見修正。
	(二十)內文之引註應統一在標點符號前面或後面，如頁 76 之註 152、頁 79 之註 171、頁 80 之註 176、頁 85 之註 212 等，請全文檢查修正。	已遵照修正意見修正。
	(二十一) 中文期刊論文註腳格式，所引用頁數應載明為「頁 X」，期刊名前後應不加註上下引號，且請載明期刊論文之出刊確切年月，註 88、210 請修正之。此外，期刊之卷數與期數前是否載明「第」亦請全註腳統一，註 42、45、46 請	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	予以修正。	
	(二十二) 外國法請引註完整之法條名稱與條號，如註 64-86、241-244、248-251、253、255-259。	已遵照修正意見修正。
	(二十三) 英文專有名詞之首字母均應大寫，請全文修正檢查之。	已遵照修正意見修正。
	(二十四) 請刪除多餘空白頁與空白格，請全文檢查修正。	已遵照修正意見修正。
	(二十五) 全文書籍之註腳格式請與以統一，如版次係置於頁數前或後，出版年所放置之位置等，註 50 請修正之。	已遵照修正意見修正。
	(二十六) 建議全文參考文獻可分為中文參考文獻與外國參考文獻進行分類，並於其下再下分為書籍、期刊論文、其他資料等分類。	已遵照修正意見修正。
	(二十七) 直接搜尋、下載自網路的報告資料，而該報告資料不見於傳統的書籍、期刊論文時之參考文獻格式應依序為：作者名、報告資料名、所引用頁數、出刊年、網址。請全文參考文獻檢查修正。	已遵照修正意見修正。
	(二十八) 期刊論文參考文獻	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	格式應先列作者全名，再依序列出論文名、期刊名、期次、起始與最後頁碼、出刊年月。請全文參考文獻檢查修正。	
	(二十九) 參考文獻請勿引用學位論文，如「林誠二，謝易宏 & 楊文山.(2023). 金融控股公司退場機制之研究. 東吳大學法律系博士論文。」、「林俊廷(2019)，論我國保險業之退場處理機制，政治大學法學院碩士在職專班碩士論文。」、「陳玟妤（2021），保險業與系統性風險之監理-以指定系統性重要金融機構制度為核心，國立臺灣大學法律學院法律學研究所碩士論文。」	已遵照修正意見修正。
	(三十) 英文期刊論文參考文獻格式應先列出作者全名（作者的 last name 應排列在前面，加上逗號區隔），再依序列出論文名稱（論文名應為斜體字）、期刊卷次、期刊名稱、起始頁、起始與最後頁碼、出刊年。請全文參考文獻檢查修正。	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	(三十一) Working Paper & Research Paper 類文獻資料參考文獻格式應先列作者名、期刊論文名（應斜體字）、所引用頁數與出刊年分、網址。請全文參考文獻檢查修正。	已遵照修正意見修正。
	(三十二) 直接搜尋自網路的報導資料參考文獻格式，應依序載明作者名、網頁資料標題（應斜體字）、網站名、登載期日（無須加註括號）、網址。請全文參考文獻檢查修正。	已遵照修正意見修正。
	(三十三) 英文直接搜尋、下載自網路的報告資料，而該報告資料不見於傳統的書籍、期刊論文時之交互參照格式應先載明作者名（應小型大寫字）、網站資料名（應小型大寫字）、所引用頁數與登載年、網址。請全文參考文獻檢查修正。	已遵照修正意見修正。

貳、汪委員信君

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
一、	有關問題保險公司的處理，主管機關及早派員介入是很重要的，但我國保險法對於介入的時間，有嚴格的限制。如果等到財務狀況已很嚴重時才	已遵照修正意見補充相關論述於第五章結論。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	進行處理，通常已很難恢復公司正常營運。參考歐盟方面的經驗，通常他們在發現金融機構有發生危機的風險時，在事前即會派員參與公司重要決策或召開臨時董事會，及早介入了解公司的營運策略及資產配置等，本研究案結論或許可以在這方向予以補強。	

參、黃委員創基：

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
一、	綜觀我國保險業的退場，除了產險公司因為直接進駐清理，保戶的權益雖受到安定基金的保障，但仍受到些許影響，但在壽險業方面，則保戶的權益都受到全額的保障，希望研究團隊針對提高保費或調降保額這方面能多一些論述。	本研究團隊已於第五章結論中增補關於保戶權益無法獲得全額保障、保戶程序保障設計等論述。

肆、黃委員劍銘

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
一、	本委員於期中報告所提淺見，研究團隊於期末報告均已處理。	N/A
二、	第 16 頁所述應有誤會，國華產險及華山產險未經接管程序，由主管機關逕為清理處	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	分，且國華產險應無業務移轉或承擔之情形。	
三、	第四章「各國金融退場的立法例」部分，因資料頗為豐富，建議各節後能有小結，略述重點或心得。	感謝委員意見。已在第四章的各節末，增列各國立法例的小結。
四、	第五章結論部分，仍有以下幾點尚待釐清： (一) 第 138 頁首段所述：「主管機關得令安定基金派員參與保險公司之經營，且保險公司有配合之義務等……相較於法律效果較強的監管或接管等措施……未來即使真的走向監管或接管，亦能快速上手」，恐有如下疑義或爭議： 1. 國際間有無「未經接管處分，由安定基金參與問題保險業經營」之立法前例？依第 137 頁末段所述美國聯邦存款保險法對 FDIC 之授權，似以該公司已為清算程序，或 FDIC 已被指派擔任接管人或清理人為前提。 2. 主管機關於何種條件下(資本適足率？淨值比率？或有其他標準)或情境下，得不	(一) 關於第 1 點及第 2 點，本研究已補充歐盟對於會員國銀行及加拿大對於財產及意外保險公司之規範於第五章結論；關於第 3 點及第 4 點，本研究團隊之建議係指安定基金得派員列席會議、聽取資訊，並非實際參與經營，已修正第五章結論之相關論述。 (二) 已修正相關第五章結論之相關論述，使具體意涵較為明確。 (三) 本研究所指之業務移轉係「特別之保險業務移轉機制」，專指英國法 2000 年金融服務與市場法 (Financial Services and Markets Act 2000) 之第 7 部分移轉 (Part VII transfer) 之制度，並非指我國過去透過契約承擔、營業讓與、公司合併或分割、資產收購進行保險業務移轉之形式，為避免用語造成誤解，本研究團隊已調整第五章結論部分之相關論述。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	經接管處分，而指定安定基金參與問題保險業之經營？ 3. 安定基金參與經營之性質為何？所述保險公司有配合之義務，具體內容又為何？另參與經營之責任應如何歸屬(或歸責)，與公司經營管理階層之責任應如何劃分？ 4. 安定基金應於何時或滿足何種條件下退出經營(安定基金不可能參與問題保險業之永續經營)？ (二) 第 138 頁中段所述強化非正式與非正式之交接與合作，具體意涵似未臻明確？ (三) 第 139 頁中段所述任意性之業務移轉，「我國法對於任意性之保險業務移轉僅由原則性規定……但對於具體內容與運作方式，目前似仍欠缺詳細規範」。除保險法及相關子法外，保險業務移轉尚有企業併購法、金融機構合併法之適用，如有涉及員工權益，尚有勞動基準法、大量解僱勞工保護法等(及相關子法)之適用，欠缺詳細規範之結論是否妥適。	(四) 本研究已於第五章結論補充英美法之自願結清制度如何具體適用或引入國內。 (五) 針對委員所提之疑慮，已在第五章結論「四、建立過渡保險機制」之處，增列兩段落，論述由於制度尚待完善，在考量市場規模、營運效率與成本效益等問題後，建議應審慎評估並建立完整配套措施後再行推動。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	(四) 第 139 頁末段所述英美法之自願結清制度，似乎未見於第三章及第四章，如何具體適用或引入國內，建議能有更完整之介紹。 (五) 第 141 頁所述「因此安定基金亦得受主管機關委託成立子公司辦理接管問題，然而處理成立子公司辦理接管業務需要相當之專業與人力，建議由專責機構處理問題保險業之業務，減輕安定基金之負擔，使安定基金能集中於問題保險業的處理。」依據保險法第 143 條 3 規定，安定基金即為處理問題保險業之專責機構，所述安定基金成立子公司，或由專責機構處理問題保險業之業務等，其具體意涵，建請釐清。	

伍、陳主任委員昌正

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
一、	期中報告審查意見，原將納入期末者尚有加強之處，我國法制介紹未如回覆處理，並請建立比較總表。	已遵照修正意見修正，於期末報告提出各國保險業立法例的比較研析表。
二、	系統性風險與重大事件顯著	已參考委員建議補充於第三章小結處。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	影響因子定義不同，建議增加研究目的第一點，重大影響事件因子之識別與評估，以吻合研究計畫。	
三、	期末報告多處有提及「保險法對於退場相關事項之規範密度，允宜列為未來修法之重要方向」，建議後面可以加上一個小結，較為妥適。	已遵照修正意見修正。
四、	P.1 目錄建議文字能與內文相符，如第二章現況的問題及第三章國外經驗。	已遵照修正意見修正。
五、	P.4 用語應統一，如傳導機制、傳播管道及傳播機制等，用語均不一致。	已遵照修正意見修正，統一修正為傳導機制。
六、	P.13 第二節第一段第 3 行「已有」，建議刪除。	已遵照修正意見修正。
七、	P.15 第一段後段「整體而言，…探討空間」，「未見配套措施與執行效率等缺失探討與改善建議」，請補充說明。	已遵照修正意見修正。
八、	P.16 建議增加資本嚴重不足之處理程序之論述。	已遵照修正意見修正。
九、	P.17 第 2 行「耗費龐大成本」，建議與前文連結，避免誤解。	已遵照修正意見修正。
十、	P.18 第一行文字誤植，建議	已遵照修正意見修正。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	調整。	
十 一、	P.139 任意性之業務移轉，過去已有案例，請增加陳述；另本後段文字有無必要性，請再斟酌。	本研究所指之業務移轉係「特別之保險業務移轉機制」，專指英國法 2000 年金融服務與市場法（Financial Services and Markets Act 2000, 以下稱 FSMA）之第 7 部分移轉（Part VII transfer）之制度，並非指我國過去透過契約承擔、營業讓與、公司合併或分割、資產收購進行保險業務移轉之形式，為避免用語造成誤解，本研究團隊已調整第五章結論部分之相關論述。
十 二、	P.141 後段是否成立子公司部分，建議釐清與斟酌。	針對委員所提之疑慮，已在第五章結論「四、建立過渡保險機制」之處，增列兩段落，論述由於制度尚待完善，在考量市場規模、營運效率與成本效益等問題後，建議應審慎評估並建立完整配套措施後再行推動。

陸、金管會保險局審查意見

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
一、	第一章前言：請研究團隊依期中報告審查意見(報告之 P142)，增加我國退場機制法制之介紹，內容包括保險法第五章保險業有關退場機制相關條文。	已遵照修正意見修正於期末報告第二章第一節。
二、	第二章我國保險公司之退場/第二節現況問題：因我國退場之保險業包括國華產險及華山產險等 2 家公司之停業清理，請研究團隊補充。	已遵照修正意見修正於期末報告第二章第二節。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
三、	第三章國外經驗： (一) 有關美國、瑞士及日本等國之銀行退場案例一節，依據本章前言，係為提出我國辦理保險業退場之參考建議，惟僅有美國退場案例之倒閉原因似於台灣較不易發生之結論(報告之 P29)，與研究動機及目的容有差異，請研究團隊強化，並於報告中補充所列國家之研議成果及可參採退場制度或作法。	遵照辦理，已於第三章第一節小結處補充說明與增加相關討論。
	(二) 第四節各國因系統性風險影響倒閉之保險案例： 1. 針對 2008 年金融危機時美國國際集團(AIG)等 3 家保險公司失去清償能力一節，因僅說明與 Rudolph(2017)之結論類似及嘗試回顧各國有否其他失去清償能力案例等(報告之 P50)，為釐清上開公司案例是否為系統性風險所致以及本案後續蒐集結果，爰請研究團隊說明並於報告中補充。 2. 考量本節為本案研究計畫之核心命題，建議就所列案例(包括澳洲 HIH 及美國保險公司失去清償能力等)，補充辨識是否導致重大影響金融市場之系統風險，並就事件發生原因、處理方式及可行之工具，說明保險保障機制於該等案例中扮演之角色及功能，並提具	1.遵照辦理，已於第三章第五節小結處補充說明與增加相關討論。 2.遵照辦理，已於第三章第五節小結處補充說明與增加相關討論。 3.遵照辦理，已於第一章第一節處增加相關討論。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	精進建議。 3. 此外，美國利率上升對我國壽險業影響及華山產險承作小額信貸保險業務致財務逐年惡化等，是否屬系統性風險，請研究團隊併予評估納入報告。	
四、	第四章各國金融業退場的立法例部分： (一) 有關日本銀行業立法例一節，請研究團隊比照美國及瑞士等節，增列小結說明研究結果及相關建議。	感謝委員的建議。已在第四章第四節日本銀行業立法例之後，增列「(四)小結」的內容，藉以闡述研究結果與建議。
	(二) 有關美國、瑞士及日本等之保險業退場立法例一節，為利精進我國退場制度，請研究團隊增列所列國家與我國之退場規定比較研析表。	敬請參閱各國保險業立法例的比較研析表。
五、	結論部分： (一) 有關優化非正式執法行動、接管前的機制，建議增加監管以外之暫時處分機制(即主管機關得令安定基金派員參與保險公司之經營，且保險公司有配合之義務)一節：因係參考美國之聯邦存款保險法授權聯邦存款保險公司(FDIC)於金融機構陷入困境時快速展開清算程序作法提具之建議，請研究團隊補充國內銀行業及各國保險業退場機制是否有相關規定或做法。	關於「主管機關得令安定基金派員參與保險公司之經營，且保險公司有配合之義務」，本研究團隊之建議係指安定基金得派員列席會議、聽取資訊，並非實際參與經營，已修正第五章結論之相關論述，亦補充歐盟、加拿大之法制於第五章結論。
	(二) 有關建議強化非正式之交接與合作、建立其他處理問題保險公司之替代	(一) 關於強化非正式之交接與合作部分，本研究已

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	機制及建立過渡保險機制等節，因均未具有具體應強化內容或修正條文建議，請研究團隊補充並提具明確建議內容。	於第五章結論之部分建議可修正修正現行保險法第 149 條第 3 項第 2 款之規定。 (二) 關於處理問題保險公司之替代機制「特別之保險業務移轉機制」、「英美法之自願結清制度」部分，本研究已於第五章結論之部分提出明確建議內容。 (三) 關於建立過渡保險機制部分，已於第五章結論增列兩段落，論述由於制度尚待完善，在考量市場規模、營運效率與成本效益等問題後，建議應審慎評估並建立完整配套措施後再行推動。
	(三) 至 IAIS 於 2023 年 12 月發布之「Issues Paper on roles and functioning of policyholder protection schemes(保戶保障機制的角色與功能)」，係介紹各國之保護保障機制，以及該機制於保險公司之退場成效，請研究團隊參考並研議可參採精進我國退場機制之建議。	遵照辦理，已參考並補充該篇文獻於相關討論中。

	期末報告審查意見	受委託單位回覆/辦理情形
	(四) 另大型公司(如金控公司之保險子公司)出問題可能造成之衝擊、連鎖反應等，為期在事件前端即予止住，安定金融市場秩序，請研究團隊瞭解國外對各類情境是否有相關事前因應處置措施，以及對非預期內發生之個案，研究團隊是否有建議之因應處置措施。	感謝委員的意見，於報告中的各項案例當中，監理機關或清理人皆有於退場前對問題公司依法進行因應與處置，以求儘速了解公司的狀況，有利於退場處理。
六、	編輯排版須修正處： 經核對報告內容尚有法規條次之錯誤，如接管人於接管期間內研擬過渡保險機制(報告之 P14)及主管機關對保險業為監管、..解散之處分(報告之 P15)等，應修正為保險法第 149 條之 2 第 3 項及第 149 條第 3 項；台灣及臺灣之用詞一致性(報告之 P50 及 51)等，請研究團隊更正並通盤檢視報告引用法規條次之正確性。	已遵照修正意見修正。

附錄 2：期末報告

驗收結果回覆/辦理情形

	期末報告驗收結果	受委託單位回覆/辦理情形
一、	期末報告內容有關「監管」與「監理」之有誤植或誤用的情況。	已遵照修正意見修正。
二、	未於第五章結論補述回應安定基金得派員列席的情況，並非由安定基金實際參與經營。	已遵照修正意見修正。
三、	有關大型公司出問題可能造成之衝擊、連鎖反應等，請研究團隊瞭解國外對各類情境是否有相關事前因應措施，以及對非預期內發生之個案，是否有建議之因應處理措施一節，未見研究團隊有蒐集到外國有金控下保險公司之退場處理案例，並提出具體處理措施，請研究團隊補述之。	(一) 關於「國外對各類情境是否有相關事前因應措施，以及對非預期內發生之個案，是否有建議之因應處理措施」部分，經本研究團隊確認，並未相關資料。 (二) 關於「外國有金控下保險公司之退場處理案例」部分，以美國法而言，若係金融控股公司之保險業退場會回歸州法處理，與一般情形無異；若係整個金融控股公司退場，則會依據 Dodd-Frank Act 處理，具體處理措施相關法規在研究報告中已有相關介紹；以日本而言，日本也無相關案例，但有相關的規範架構，已於本研究報告第四章第四節增補「三、金控下保險公司之退場處理」介紹日本法的規範架構。
四、	請修正文字編排、段落、間距、字型及贅字等問題。	已遵照修正意見修正。

參考文獻

中文文獻

書籍

葉啟洲，保險法，2021 年，7 版。

劉宗榮，保險法：保險契約法暨保險業法，5 版，2021 年 1 月。

期刊論文

王梅馨、薛人銓，美國監理機關對矽谷銀行等危機事件處理方式簡介，存款保險資訊季刊，36 卷 1 期，2023 年 1 月。

王煦棋，從美國與歐盟存保法制經驗看中國存款保險法制之建制，東吳法律學報，23 卷第 3 期，頁 1-40，2012 年。

王儷容、沈中華、彭金隆，金融海嘯後主要國家總體審慎監理趨勢與監理架構之比較及對我國金融監理之建議，行政院金融監督管理委員會 100 年度委託研究計畫，2011 年。

中央銀行，美國銀行倒閉事件是否引發新金融危機及臺灣金融產業暴險程度與因應之道，立法院第 10 屆第 7 會期 財政委員會會議專題報告，2023 年，<https://www.cbc.gov.tw/tw/dl-194912-76d8385bb7994e8c91bb85d06f4a4d38.html>。

林國彬，問題保險事業之退場處理機制——美國紐約州法制之研究，月旦法學雜誌，240 期，頁 130-168，2015 年 5 月。

林國彬，美國問題保險事業退場機制之研究——以 NAIC 模範法律為討論範圍，月旦民商法雜誌，30 期，頁 104-132，2010 年 12 月。

陳春山、李智仁，建立以『原則為基準（Principles-based）』之證券商監理制度。中華民國證券商業同業公會委託研究計畫，2009 年，
<https://www.twasa.org.tw/B01/doc/%E5%BB%BA%E7%AB%8B%E4%BB%A5>

%E5%8E%9F%E5%89%87%E7%82%BA%E5%9F%BA%E6%BA%96%E4%B9%8B%E8%AD%89%E5%88%B8%E5%95%86%E7%9B%A3%E7%90%86%E5%88%B6%E5%BA%A6.pdf。

陳俊元，保險業務移轉之研究——由未了責任談起，東吳法律學報，35 卷 3 期，頁 87-140，2024 年 1 月。

許文彥、卓俊雄、曾耀鋒、余永讚，「保險公司退場機制」結案報告書，財團法人保險安定基金，2011 年，
https://www.tigf.org.tw/files/file_pool/1/0m081580846867305629/保險公司退場機制研究報告.pdf。

葉啟洲，保險法修正條文評釋——以安定基金及保險業退場機制之修正為中心，臺灣法學雜誌，253 期，頁 1-20，2014 年 8 月。

楊靜嫻、林英英，美國聯邦存款保險公司之賠付及清理作業研究，2008 年 12 月。

劉宗榮，保險法：保險契約法暨保險業法，5 版，2021 年 1 月。

鄭明慧、王梅馨，美國聯邦存款保險公司以停業前標售及過渡銀行處理倒閉要保機構報告，2019 年 6 月，
<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/ReportDetail/detail?sysId=C10800802>。

英文文獻

Alonso Olmedo, J., Anguren Martín, R., Gamoneda Roca, M., & Pérez Rodríguez, P. . *Archegos and Greensill: collapse, reactions and common features*. Financial Stability Review/Banco de España, p. 47-62, 2021.

Board, F. S. *Guidance to assess the systemic importance of financial institutions, markets and instruments: initial considerations*. Report to G20 finance ministers and governors, 2009.

Barr, M. Review of the Federal Reserve's supervision and regulation of Silicon Valley

- Bank,2023.Bohrer, A. *Corporate Governance in the Era of'Too Big to Fail': From Equity Governance to Debt Governance, Prudential Governance, Internal Governance and TBTF–And Why it Matters for Executive Compensation*,2011. Board Of Governors of The Federal Reserve System,*Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank*,Technical Report,2023.
- Baloğlu, G., Çakalı, K. R., Karyağdı, N. G., & Gökoğlu, K. *Managing and Reporting Liquidity Risks: Silicon Valley Bank Case*. Muhasebe Enstitüsü Dergisi, (69), 67-89. <https://doi.org/10.26650/MED.1301779>,2023.
- Credit Suisse. (2021) . Report on Archegos capital management. Credit Suisse Group Special Committee of the Board of Directors, July. Credit Suisse .
- Congressional Research Service. *Silicon Valley Bank and Signature Bank Failures*, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN12125> ,2023/03/21.
- Corbet, S., & Larkin, C. Understanding the Tuna Bond Scandal. *Available at SSRN 4640799*,2023.
- Daucher ,Eric Daucher., Byrne ,Tim Byrne., Thomas j ,Delaney., Keeley ,Mike Keeley., & Dollar ,Steve Dollar. (2023) . Silicon Valley Bank and Signature Bank taken over by regulators ,Norton Rose Fulbright, <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/29e58109/silicon-valley-bank-and-signature-bank-taken-over-by-regulators>,2023/03.
- Esparcia, C., Escribano, A., & Jareño, F. *Did cryptomarket chaos unleash Silvergate's bankruptcy? investigating the high-frequency volatility and connectedness behind the collapse*. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 89, 101851,2023.The Department of Financial Protection and Innovation, *Review of DFPI's Oversight and Regulation of Silicon Valley Bank*, <https://dfpi.ca.gov/wp-content/uploads/sites/337/2023/05/Review-of-DFPIs-Oversight-and-Regulation-of-Silicon-Valley-Bank.pdf>,2023/05/08.
- Federal Deposit Insurance Corporation ,FDIC'S Supervision of Signature

Bank, Technical Report, 2023/04/28.

Fedlex. (1889) . SR 281.1 - Bundesgesetz vom 11. April 1889 über

Schuldbetreibung und Konkurs. Fedlex.

Fedlex. (1934) . SR 952.0 - Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen. Fedlex.

Fedlex. (2004) . SR 961.01 - Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen. Fedlex .

Fedlex. (2010) . BBl 2010 3993—Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes.

FINMA. Bankruptcy proceedings. Fedlex.

Fedlex. (2012) . SR 952.05 - Ordinance of 30 August 2012 of the Swiss Financial Market Supervisory Authority on the Insolvency of Banks and Securities Firms. Fedlex.

Fedlex. (2012) .SR 961.015.2 - Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über den Konkurs von Versicherungsunternehmen. Fedlex.

FINMA. *Pedinamenti ordinati da Credit Suisse: La FINMA constata gravi violazioni del diritto in materia di vigilanza*, 2021.

FINMA, *Federal Council initiates consultation on introduction of a public liquidity backstop for systemically important banks*, 2023.

FINMA, *FINMA publishes report and lessons learned from the Credit Suisse crisis*, 2023.

FINMA, *Credit Suisse observation activities: FINMA identifies serious breaches of supervisory law*, 2021.

Greensill, L. OUT OF GREENSILL CAPITAL,

<https://governanceforstakeholders.com/wp-content/uploads/2023/03/Greensill->

capital-case-study.pdf ,2022.

International Association of Insurance Supervisors (IAIS). *Holistic Framework for Systemic Risk in the Insurance Sector*.<https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191114-Holistic-Framework-for-Systemic-Risk.pdf> ,2019.

Van Vo, L., & Le, H. T. T. *From hero to zero: The case of Silicon Valley Bank*. *Journal of Economics and Business*, 127, 106138.<https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2023.106138>,2023.

National Association of Insurance Commissioners , *Receiver's Handbook for Insurance Company Insolvencies*,2021.

Omer Allagabo . *SVB Failure: Causes and Results on Banking Industry*. *International Journal of Economics and Financial Research*, 9, 9–19. <https://doi.org/10.32861/ijefr.92.9.19>,2023.

Greensill, L. *OUT OF GREENSILL CAPITAL*, <https://governanceforstakeholders.com/wp-content/uploads/2023/03/Greensill-capital-case-study.pdf> ,2022.

Pin, Arthur Chew Kwan, Byun Jung Won, Gwendaline Lau Yu Jun, Koh Pei Ling Feline, Wang.

Manda, V. K., & Khaliq, L. N. *The Collapse Of Silvergate Bank*. *American Journal of Economic and Management Business (AJEMB)*, 2(6), 194-203. . <https://doi.org/10.58631/ajemb.v2i6.40>,2023.

Prohl, S. *Reorganization and Bankruptcy of Banks in Switzerland*.,2016.

Rudolph, M. J. *Reviewing systemic risk within the insurance industry*. *Society of Actuaries*,

February.<https://www.soa.org/globalassets/assets/files/research/projects/reviewing-systemic-risk.pdf>,2017.

Rossi, Sergio. *The Banking Crisis of Credit Suisse: Origins, Consequences, and Reform Proposals*. Investigación Económica, 82 (325) , 21–36. Universidad Nacional Autónoma de México,2023.

Smaga, P. *The concept of systemic risk. Systemic Risk Centre Special Paper*, (5),2014.SEC. (2021) . In the Matter of Credit Suisse Group AG Respondent. (3–20629) .

Shuning and Wong Yu Le. (2022) . Out of Greensill Capital. Corporate Governance Case Studies Volume 11: CPA Australia. 236–257,2022.

Shikha, Neeti, & Ilias Kapsis. *Bank crisis management and resolution after SVB and Credit Suisse: Perspectives from India and the European Union—Shikha—International Insolvency Review—Wiley Online Library*.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/iir.1516>,2023.

Single Origin. *The Decline of Signature Bank*. Global Legal Law Firm.
<https://www.globallegallawfirm.com/decline-of-signature-bank/>,2023.

Tennekoon, V. S. Why SVB and Signature Bank failed so fast – and the US banking crisis isn't over yet. The Conversation. <https://theconversation.com/why-svb-and-signature-bank-failed-so-fast-and-the-us-banking-crisis-isnt-over-yet-201737>,2023.

Valiante, D. *The Last Days of Credit Suisse: Banking Crisis Management under Siege*. Rivista delle Società, 68,2023.

Yousaf, I., Riaz, Y., & Goodell, J. W. The impact of the SVB collapse on global financial markets: Substantial but narrow. Finance Research Letters, 55, 103948.

<https://doi.org/10.1016/j.frl.2023.103948>,2023.

小立敬「金融・証券規制 G-SIBs, G-SIIs, 「CCP に係る破綻処理の実行可能性を確保するための政策措置の整備状況」野村資本市場クォーターリー＝Nomura capital markets quarterly, 20(2), 120-138, (2016 年)。

日本銀行金融機構局, 金融庁監督局, & 預金保険機構調査国際部. 「巨大金融機関の破綻処理制度改革の軌跡—10 年目の節目を越えて—」.日銀レビュー1-6 頁(2022 年).

石田満『保険業法』東京：文真堂(2016 年)。

佐々木宗啓『逐条解説 預金保険法の運用』7(2003 年)。服部孝洋「金融機関の破綻処理制度及び預金保険入門」ファイナンス＝The finance: 財務省広報誌/財務省 編 58(12)50-60 頁(2023 年)。

村松教隆「預金保険法の一部改正の概要」預金保険研究/預金保険機構 編 (16)1-22 頁(2014 年).服部孝洋「我が国における TLAC (総損失吸収力) 規制: バイルアウトからバイルインへ. ファイナンス」＝The finance: 財務省広報誌/財務省 編 59(3)37-46 頁(2023 年)。

服部孝洋「我が国における公的資金注入および一時国有化スキーム: 金融危機対応措置 (預金保険法 102 条スキーム) について. ファイナンス」＝The finance: 財務省広報誌/財務省 編 59(1)49-59 頁(2023 年)。

翁百合「預金保険機構 創立 50 周年に寄せて金融機関の早期かつ迅速な破綻処理に向けた課題」預金保険研究/預金保険機構 編(24)27-41 頁(2022 年)。

黒川洋行「EU 銀行同盟における単一破綻処理メカニズムの運用と課題」証券経済研究/日本証券経済研究所 編(121)57-76 頁(2023 年)。

飯塚徹「金融機関の破綻と法的破綻処理: 金融セーフティネット未整備期」

地域総合研究(20 (Part1))7-26 頁(2019 年).

飯塚徹「現行の銀行破綻処理法制の考察: 破綻処理事例と基本的な考え方」

論点・課題の整理. 地域総合研究(22 (Part1))7-43 頁(2021 年)。

飯塚徹「世界金融危機後の銀行の破綻処理法制の考察: 米国・EU・英国にお

ける「秩序ある処理」の枠組みの法制化を踏まえた検討」教育総合研究(6)15-48 頁(2022 年)。

福澤恵二, & フクザワケイジ「欧州金融機関の破綻処理制度における評価

(valuation) について」Kyoritsu business & economics review(1)1-18 頁
(2021 年).

預金保険機構「平成金融危機への対応」金融財政事情研究会（2009）.